LO STATO

Digitized by Google

Digitized by Google

WOODROW WILSON
Professore di Diritto e Politica all'Università di Princeton
Presidente degli Stati Uniti d'America.

LO STATO

ELEMENTI

DI

POLITICA STORICA E PRATICA

CON INTRODUZIONE E NOTE

DEL

Prof. ATTILIO BRUNIALTI

Dalla *Biblioteca di Scienze Politiche*

Terza Serie.

TORINO
UNIONE TIPOGRAFICO-EDITRICE TORINESE
(già Ditta Pomba)
MILANO - NAPOLI - ROMA
1921

Digitized by Google

PROPRIETÀ LETTERARIA

Torino — Stamperia dell'Unione Tipografico-Editrice Torinese — 1921.

Digitized by Google

I

INDICE GENERALE

Lo Stato democratico dopo la guerra (Prefazione del Prof. A. Brunialti) . . . . . *Pag.* VII
Introduzione . . . . . » IX
I. *La democrazia* . . . . . » XV
II. *Degenerazioni politiche moderne* . . . . . » XLVIII
III. *Lo Stato e la Società moderna* . . . . . » CX
IV. *Lo Stato democratico e la Società delle Nazioni* . . . » CLXVIII

Dedica . . . . . *Pag.* 2
Prefazione dell'Autore . . . . . » 3
Capitolo I. Le forme di Governo primitive . . . . . » 7
» II. I Governi della Grecia . . . . . » 31
» III. Il Governo di Roma . . . . . » 89
» IV. Dominazione romana e Diritto romano . . . . . » 132
» V. Istituzioni e Governo teutonico nel Medioevo . . » 151
» VI. Il Governo della Francia . . . . . » 182
» VII. I Governi della Germania . . . . . » 223
» VIII. I Governi della Svizzera . . . . . » 269
» IX. Le Monarchie duali . . . . . » 298
» X. Il Governo della Gran Bretagna . . . . . » 327
» XI. Il Governo degli Stati Uniti . . . . . » 396
» XII. Sviluppo costituzionale ed amministrativo . . . . » 497
» XIII. Natura e forma del Governo . . . . . » 511
» XIV. La legge: sua natura e sviluppo . . . . . » 525
» XV. Le funzioni del Governo . . . . . » 547
» XVI. I fini del Governo . . . . . » 561
Indice analitico . . . . . » 571
Indice supplementare . . . . . » 583

Digitized by Google

Digitized by Google

PREFAZIONE

LO STATO DEMOCRATICO DOPO LA GUERRA

Digitized by Google

Digitized by Google

Introduzione.

Questo studio è stato dettato per servire di prefazione al capolavoro di Woodrow Wilson: *Lo Stato*, al quale altre opere dello stesso autore avrebbero dovuto seguire, e per giustificare di fronte ai nostri lettori abituali la sospensione della *Biblioteca di scienze politiche*, della quale, a completare la Terza Serie, mancavano ancora alcuni volumi.

Quando il Presidente degli Stati Uniti d'America, dopo aver partecipato con numerosi contingenti alla guerra europea, ed aver contribuito a sostenerne le spese anche con prestiti in denaro agli alleati, proclamò i principî supremi che avrebbero dovuto regolare in avvenire le relazioni internazionali, il nome di Woodrow Wilson fu, si può dire, per qualche tempo « segnacolo in vessillo », coronato dal plauso di tutte le genti civili. Le sue idee rispondevano al sentimento profondo dell'umanità scossa dalla terribile guerra e ne avevano commosse le più intime fibre, per guisa che egli poteva essere considerato come l'interprete del pensiero universale. Il popolo che lo aveva eletto a capo della più grande repubblica si rivolgeva a lui con entusiasmo, gli alleati se ne contendevano le simpatie e l'amicizia, ed anche l'Italia lo accolse come il supremo campione della pace, della libertà, della fraternità dei popoli.

Il programma della pace e della libertà del mondo doveva essere il fermo proposito del popolo americano, e tutti gli accordi si sarebbero dovuti condurre palesemente. « Questo felice risultato, evidente per ogni uomo politico i cui pensieri non indu-

Digitized by Google

gino ancora in un'epoca già morta e sorpassata, rende possibile ad ogni Nazione animata da scopi che siano in armonia con la giustizia e con la pace del mondo, di confessare apertamente i suoi propositi. Noi siamo entrati in questa guerra, perchè erano state commesse violazioni di diritto che ci toccavano sul vivo e rendevano impossibile la vita del nostro popolo, almeno sino a che fossero riparate e si fosse assicurato il mondo contro il loro ripetersi. Noi domandiamo adunque che il mondo sia reso per tutti sicuro e degno da poterci vivere, che sia sicuro sopratutto per le genti pacifiche che, come la nostra, desiderano di svolgere la propria vita, affermare le proprie istituzioni, contare sulla giustizia e sull'equo trattamento delle altre Nazioni, sentirsi protette contro qualsiasi prepotenza ed aggressione » (1).

Il programma della pace del mondo avrebbe dovuto essere:

1° Trattati pubblici di pace, conclusi palesemente, che non ammettano privati accordi internazionali di qualsiasi specie, per guisa che la diplomazia debba sempre procedere con la maggiore pubblicità.

2° Assoluta libertà di navigazione su tutti i mari al di là delle acque territoriali, tanto in pace che in guerra. I mari potrebbero essere chiusi in tutto o in parte soltanto in seguito ad una azione internazionale, col proposito di imporre accordi già stipulati fra tutti, ed ai quali una sola Nazione si opponesse.

3° Rimozione, per quanto è possibile, di tutte le barriere economiche e istituzione di eguali condizioni di commercio fra tutte le Nazioni che consentono alla pace e si obbligano di mantenerla.

4° Garanzie reciproche e fondate di un disarmo che lasci il minimo di forze armate necessario al mantenimento dell'ordine pubblico.

5° Sistemazione definitiva con larghe vedute e criterî imparziali di tutte le ambizioni coloniali, tenendo conto essenzialmente degli interessi delle popolazioni interessate e dei titoli dei varî governi che si possano trovare in contrasto.

---

(1) Discorso di W. Wilson al Congresso americano, l'8 gennaio 1918.

Digitized by Google

6° Sgombero di tutto il territorio russo e sistemazione dei problemi riguardanti la Russia, tale da assicurare ad essa la migliore e più libera cooperazione delle altre Nazioni del mondo nel procurarle una completa e illimitata agevolezza per determinare liberamente il suo sviluppo politico e il suo governo nazionale e da garantirle una sincera e benevola accoglienza nella Società delle Nazioni in quelle forme costituzionali che preferisce, con tutto l'aiuto di cui possa avere desiderio e bisogno. Il trattamento accordato alla Russia dalle Nazioni sorelle sarà la prova della loro buona volontà, della loro attitudine a comprendere i suoi bisogni e della loro intelligente e disinteressata simpatia.

7° Il Belgio dev'essere sgombrato e risarcito senza alcuna limitazione della sua sovranità. Nessun atto singolo gioverà quanto questo a ristabilire la fiducia fra le Nazioni e nelle leggi che ne regolano le relazioni reciproche.

8° Il territorio francese dev'essere liberato e ristaurate le terre invase, mentre dev'essere riparato il torto recato alla Francia dalla Prussia nel 1870, con l'annessione dell'Alsazia-Lorena, che turbò per cinquant'anni la pace del mondo.

9° Devono essere riordinate le frontiere dell'Italia seguendo le linee chiaramente riconoscibili delle varie nazionalità (1).

10° Devono essere consentite le più ampie agevolezze di sviluppo economico ai popoli dell'Austria-Ungheria, ai quali vuolsi assicurato il posto che loro compete fra le Nazioni.

11° La Rumania, la Serbia, il Montenegro devono essere sgombrati e ristaurati i loro territorî. Alla Serbia deve essere consentito un libero accesso al mare. Le relazioni fra i varî Stati balcanici devono essere determinate tenendo conto delle varie nazionalità e assicurando con efficaci garanzie internazionali l'indipendenza politica ed economica e l'integrità territoriale degli Stati Balcanici.

12° Le regioni turche dell'Impero Ottomano devono essere riconosciute come sovrane, ma le altre nazionalità che vivono

---

(1) E perchè non anche « ristaurate le terre invase »? Qui appare già l'ignoranza e il calcolato deprezzamento delle condizioni nostre.

Digitized by Google

ora sotto il giogo ottomano devono avere piena indipendenza e sviluppo autonomo. I Dardanelli devono essere sempre aperti alle navi ed al traffico di tutte le Nazioni, con efficaci guarentigie internazionali.

13° Deve essere creato uno Stato polacco indipendente che comprenda i territorî abitati da popolazioni polacche. La sua indipendenza politica ed economica e la sua integrità territoriale devono essere garantite con accordi internazionali, come gli deve essere assicurato un libero accesso al mare.

14° Una generale Società di Nazioni dev'essere costituita con speciali convenzioni al fine di assicurare, agli Stati piccoli come ai grandi, le maggiori garanzie di indipendenza politica e di integrità territoriale (1).

Su questi punti essenziali il governo degli Stati Uniti si dichiarava pronto a combattere insieme agli alleati, seguendo sempre il principio di giustizia per tutti i popoli e per tutte le Nazioni che hanno diritto a vivere su basi eguali di libertà e di sicurezza. E aggiungeva che per rivendicare questi principî, il popolo americano era pronto a qualsiasi sacrificio.

Ma allorquando il Presidente degli Stati Uniti venne a prendere parte ai consessi diplomatici europei e le sue idee si trovarono nel crogiuolo dove venivano gettate in fusione tutte le idee e tutte le ambizioni delle Nazioni belligeranti, vi subirono modificazioni profonde e perdettero gran parte di quei pregi che le avevano fatte ammirare nel mondo. Non seguiremo certamente le lunghe discussioni, le esplicite o tacite rinunzie, i compromessi innumerevoli traverso ai quali così piccola parte di quei sereni e generosi ideali si può dire ora entrata nella vita pratica delle Nazioni. Per il nostro proposito e per dare una spiegazione del suo mutamento, è sufficiente seguire lo svolgimento

(1) Discorso cit., e si vedano i varî commenti pubblicati sui XIV punti, in tutte le lingue e in tutti i giornali dei due mondi. *A League of Nations*, che pubblica i principali documenti, gennaio 1919, New York; *The League of Nations*, che contiene i discorsi della Conferenza della pace e quelli di Wilson del 24 febbraio e 4 marzo 1919, New York, marzo 1919; *The covenanter*, New York, giugno 1919; STEPHEN PIERCE DUGGAN, *The League of the Nations, The principles and the practice*, Boston 1919.

Digitized by Google

di quei principî in relazione all'Italia e agli interessi italiani. Ci eravamo proposti di corrispondere nel miglior modo a soddisfare l'entusiasmo dovunque suscitato dalle idee di WOODROW WILSON, facendone conoscere non solo il contenuto principale, ma gli svariati svolgimenti e le singole applicazioni, trattandosi di un uomo che, prima di trovarsi a capo di un grande paese, aveva segnato orme gloriose nel campo scientifico. Indi l'idea di pubblicare, tradotte nella nostra lingua, le opere di WILSON, che avrebbero occupato otto o dieci volumi ed avrebbero dato ai lettori italiani una completa idea dell'uomo e, insieme, della storia e della politica del suo grande paese.

La pubblicazione incominciò appunto con l'opera *Lo Stato*, che a taluno può sembrare piuttosto elementare, ma a noi parve utile a riassumere in cotal guisa i varî studî già pubblicati nella *Biblioteca di scienze politiche*. L'idea dello Stato viene infatti svolta in modo, è vero, piuttosto semplice, ma abbastanza completo e tale che si può considerare come un quadro storico dello sviluppo dello Stato sino al principio della gran guerra. L'autore non ha concesso alcun posto al governo d'Italia, mentre ha pur dedicato così importanti considerazioni all'antico governo di Roma e al dominio della legge romana nel medio evo, ma giova tener conto della considerazione che egli ha illustrato soltanto i governi tipici, per cui le istituzioni italiane potevano essere considerate come troppo somiglianti a quelle dell'Inghilterra e della Francia, per meritare uno studio distinto. Ad ogni modo i lettori italiani troveranno nel volume un pratico riassunto, utile specialmente ad intenti didattici e che potranno agevolmente completare con altri studî.

Alla pubblicazione di questo volume avrebbero dovuto seguire gli studî dello stesso autore sul governo per mezzo del Congresso, sulla Costituzione americana e su altre materie politiche che formano l'obbietto precipuo del suo insegnamento universitario. Altri volumi sarebbero stati dedicati alla vita di Giorgio Washington, che si considera come uno dei suoi lavori più geniali, e all'ultima opera alla quale egli consacrò le sue maggiori cure per narrare la storia costituzionale del suo paese.

Digitized by Google

Senonchè, nel frattempo, l'attitudine assunta dal Presidente degli Stati Uniti nei consessi della pace europea non fu tale da accrescergli le simpatie degli Italiani. Essi non vi riconobbero più quella larghezza di idee, quella imparzialità di determinazioni, e sopratutto quella giustizia di apprezzamenti in ordine alle relazioni internazionali che avevano reso l'uomo così degno della nostra ammirazione. Sin da principio W. Wilson si mostrò preoccupato da un chimerico timore di accrescere eccessivamente i territorî italiani a danno di quelli di altre genti. Egli non apprezzò abbastanza il valore della nostra vittoria, e i nuovi diritti che l'Italia poteva trarre da essa rispetto allo stesso Patto di Londra, per assicurarsi specialmente i proprî confini naturali e il dominio dell'Adriatico. Non tenne conto e non volle riconoscere che anche dentro a quei confini le altre genti che si affacciano all'Adriatico potevano disporre di litorali e di porti più che sufficienti alla loro azione economica e allo sviluppo dei loro commerci, ne esagerò singolarmente l'importanza e non considerò che trattasi di popoli i quali sino agli ultimi giorni hanno sempre combattuto nell'esercito austriaco e nell'antico Impero occupavano una posizione ben diversa da quelle delle provincie italiane che a Vittorio Veneto ne erano state liberate. In luogo di considerare una grande Italia, ingigantita dalla vittoria, forte del proprio diritto di esercitare non già dominî imperiali, ma un'azione incontrastata e sicura dentro ai proprî confini e sul suo mare, ravvisò di fronte ad essa quasi una sorella balcanica, con la quale avremmo dovuto trattare pressochè da eguali. Tutto questo e le conseguenze che ne derivarono, specie nell' indugio degli accordi per la pace definitiva, alienarono siffattamente al Wilson le simpatie degli Italiani, da scemare l'interesse per le sue stesse idee e per i suoi scritti, per guisa che gli editori hanno stimato conveniente di non dar seguito al proposito dapprima nutrito, ed appagarsi di far conoscere questa opera del Wilson, rinunciando alla pubblicazione delle altre.

Contemporaneamente la grave crisi libraria che si manifesta specialmente nel prezzo vertiginosamente aumentato della carta,

Digitized by Google

induceva la Casa Editrice a considerare se non fosse il caso di segnare un termine anticipato alla stessa *Biblioteca di scienze politiche*. Pochi altri volumi dovevano, del resto, essere ancora pubblicati, e quasi tutti avrebbero contenuto scritti o illustrato costituzioni anteriori alla guerra. Ora questa ha determinato nell'indirizzo generale delle idee e nello stesso sviluppo delle costituzioni mutamenti troppo profondi perchè quegli scritti possano avere ancora un grande interesse. La scienza politica in generale e quella dello Stato in modo particolare vanno svolgendosi, in seguito alla guerra ed alle idee che germogliarono da essa, con forme siffattamente nuove e imprevedute, che gli scritti di alcuni anni fa, anche degli uomini più autorevoli in materia politica, hanno perduto gran parte del loro interesse.

Nel chiudere pertanto questa pubblicazione, che possiamo con un certo orgoglio considerare come non inutile alla coltura generale del nostro paese, abbiamo stimato utile esporre in un breve riassunto le modificazioni che già si disegnano in seguito alla guerra nelle idee correnti sullo Stato e nella politica, cercando di presagire le conseguenze che ne deriveranno per le istituzioni politiche in generale, e particolarmente per le istituzioni parlamentari, per il governo di gabinetto e per tutti quei congegni che eravamo abituati a considerare poco meno che definitivi e connessi all'organismo stesso delle Nazioni moderne, ed in modo particolare dello Stato italiano (1).

I. – La democrazia.

1. — I principî democratici.

Molti anni prima della guerra, Erskine May, nel suo classico lavoro, segnalava i continui progressi della democrazia degli

(1) Restavano ancora a pubblicare, secondo l'annuncio primitivo, alcuni studî di Gumplowicz sulla costituzione austriaca, di Albrecht W. sul diritto pubblico ottomano, di P. Fahlbech sulla costituzione svedese, di Metzen sulla danese, di Valdeenau sulla olandese, ed altri sulle moderne istituzioni politiche del Canadà, dell'Australia e della Nuova Zelanda. Sarà naturalmente condotto a termine il volume di A. Posada sulle istituzioni della Spagna.

Digitized by Google

Stati europei, considerandoli come la questione politica che presentava il maggiore interesse per la società moderna. Egli aveva studiato le antiche democrazie, le loro leggi e i loro limiti, constatando specialmente la suprema necessità di evitare gli eccessi, che, sottraendo il potere al popolo intero ed affidandolo ad una parte di esso, scuoteva lo stabile fondamento della democrazia e doveva necessariamente condurre all'anarchia (1).

Anche i più illustri scrittori hanno però troppo volentieri confuso la democrazia antica con la democrazia moderna e attribuita pertanto una soverchia importanza alle lezioni della storia (2). Non tennero conto specialmente che si trattava di modesti esperimenti, i quali, per quanto abbiano diffuso nel mondo così fulgida luce, non potevano trovare la loro applicazione agli Stati moderni. La democrazia ateniese che fu, si può dire, il modello di tutte le altre, durò, tenendo conto dei non brevi intervalli di tirannide, poco più di duecento anni, e subì in questo periodo svariate trasformazioni, rimanendo pur sempre, come sostiene G. B. Croiset, una delle più grandi affermazioni del genio greco (3). Non ebbe però la virtù di assicurare a quel popolo la libertà e la prosperità, imperocchè, come ben avverte il Blackie (4), « Atene pagò i duecento anni della sua prosperità politica con quasi duemila della peggiore servitù ». In ogni modo, per paragonare le democrazie moderne alle antiche, non bisogna prescindere dal gran fatto della schiavitù, per cui ad Atene lo Stato si componeva soltanto dei cittadini liberi, che non superarono mai i centomila, mentre di fronte ad essi rimanevano trecento o quattrocentomila schiavi, per cui non sembra del tutto infondata l'accusa di G. G. Rousseau che « Atene non era una democrazia, ma una tirannica aristocrazia, governata

(1) *La democrazia in Europa*, nella « Biblioteca di scienze politiche », serie 1ª, vol. I.

(2) F. J. C. Hearnshaw, *Democracy at the crossways*, specialmente il § 10: *Selezioni della storia;* Druysen, *Grundriss der Historick*, § 74; Passy, *Formes de gouvernement*, pag. 407 e 408.

(3) *Les démocraties antiques*, pag. 257, Paris 1809; cfr. Freeman, *Comparative politics*, pag. 210 e seg.; Schömann, *Storia costituzionale di Atene*, pag. 204.

(4) *Democracy*, pag. 24.

Digitized by Google

da retori o da sofisti » (1). Ed anche le sue brevi glorie vennero offuscate dal dominio di Cleone, dalla condanna di Milziade, dalla morte di Socrate.

Ad ogni modo, da Atene la democrazia si estese a poche altre città e colonie greche, per periodi anche più brevi. La democrazia era necessariamente diretta, cioè non la forma dello Stato, ma soltanto quella del governo. Ed oltre al considerare come proprio fondamento necessario la schiavitù, limitava il principio di nazionalità alla città. Si può anche affermare che le sue tendenze pacifiche, che sarebbero state più conformi al concetto fondamentale di un governo del popolo per il popolo, furono spesso traviate da impulsi bellicosi per cui si reputarono quasi connesse all'idea democratica ambizioni imperialiste.

Roma fu dapprima e per molto tempo una città sovrana, non dissimile da quelle nelle quali si erano affermate e svolte le democrazie greche. Quivi però la democrazia non raggiunse mai il suo pieno sviluppo, imperocchè dopo aver dominato i primi secoli della sua storia, venne travolta e assorbita dalla potenza romana, per cui G. Bryce ha potuto affermare che « Roma non è stata mai una vera democrazia ». Il popolo fu costretto a combattere una lotta di due secoli, che culmina nella legge Hortensia del 286 a. C., al fine di togliere di mezzo tutte le incompatibilità politiche per cui non aveva una parte eguale ai patrizi nel governo dello Stato (2). E si può dire che, appena affermata l'importanza dei plebisciti, la Repubblica romana degenerò in oligarchia, ed apparve da lungi il dominio personale dei Cesari.

Nel medio evo la democrazia trovò la sua espressione specialmente nelle repubbliche italiane. Dopo la rovina dell'Impero romano, prevalse per secoli il principio assoluto che aveva agevolata l'affermazione dell'Impero romano: *Quod principi placuit legis habet vigorem: cum lege regia quae de ejus imperio lata est,*

---

(1) *Économie politique*, pag. 97.

(2) *Historical aspect of democracy*, pag. 255; CROISET, *Les démocraties antiques*, pag. 2; MINSTEAD, *History of Roman Law*, parte II, cap. I.

Digitized by Google

populus ei et in eum omne imperium suum et potestatem concedat (1). Il principio, affermato da Ulpiano, fu accolto nelle Istituzioni, e diventò la norma di tutti gli Stati; anche nella lunga lotta fra il Papato e l'Impero la questione si riduceva a sapere se il capo assoluto dello Stato teneva il suo potere direttamente da Dio, ovvero per mezzo del Papa.

Una prima forma di democrazia si affermò in alcuni Cantoni della Svizzera, dove tutti i poteri erano esercitati dal popolo, che si raccoglieva nelle assemblee comunali (*Landesgemeinde*) alle quali era propriamente affidato il governo dello Stato. A queste assemblee poteva intervenire il cittadino dai sedici anni in su; si riunivano due o tre volte all'anno, eleggevano i magistrati, determinavano le tasse, votavano le leggi ed esercitavano anche alcuni poteri giudiziarî. Nessuna differenza di classi esisteva in queste assemblee, e gli storici della Svizzera, specie il Sismondi, notano il loro carattere profondamente conservatore e qualche volta persino reazionario. Sotto questo aspetto, le piccole democrazie medioevali della Svizzera non hanno portato un grande contributo al progresso sociale, nè diffuso nel mondo quella luce di civiltà che emanò invece dalla breve ed agitata storia dei Comuni italiani (2).

Anche nelle città anseatiche, in alcuni Comuni fiamminghi e in altre città tedesche si trovano profonde tracce di quell'autonomia locale che ha fatto la grandezza dei Comuni italiani. Ma non vi è paragone fra l'azione economica e civile esercitata dalle due democrazie. Quando le terre italiane erano coltivate con la più gelosa cura e davano copiosi raccolti, i mercanti di Genova, di Pisa, di Venezia, di Firenze versavano sull'Europa i prodotti del Mediterraneo e dell'Oriente; i banchieri della Lombardia iniziavano il mondo ai misteri della finanza e degli scambi internazionali; gli industriali italiani accoglievano migliaia di operai stranieri nelle loro officine, e i privati rapida-

(1) GIUSTINIANO, *Istituzioni*, libr. I, tit. 6.

(2) ERSKINE MAY, *La democrazia in Europa*, cap. VII-IX; FREEMAN, *Comparative politics*, pag. 237. Sulla democrazia nella Svizzera, si vedano gli scritti di V. CHERBULIEZ, G. DUBS, F. GENGEL.

Digitized by Google

mente arricchiti costruivano palazzi di sovrani dove l'arte più raffinata profondeva tutti i suoi tesori.

Quando appunto l'Europa usciva lentamente dalle tenebre fitte che la caduta dell'Impero d'Occidente aveva accumulato dovunque, queste piccole repubbliche — come ha affermato uno dei loro storici più illustri, T. Erskine May — progredivano in piena luce. La scultura e la pittura prodigavano le opere del genio italico; la poesia, dopo un silenzio di dodici secoli, mandava i suoi accordi più melodiosi, la filosofia e la storia si svegliavano dal lungo sonno, le scienze civili, canoniche, politiche, mediche, si coltivavano col più straordinario successo (1).

Anche nelle repubbliche italiane la democrazia non ebbe però lunga durata. Alla fine del secolo XIV — per ripetere le conclusioni di Emilio De Lavelaye — la demoralizzazione è profonda in tutte le città italiane; i mezzi usati da tutte le fazioni per conquistare il potere hanno distrutto gli ultimi sensi di moralità e dovunque imperversano delitti, tradimenti, avvelenamenti, assassinî (2). Dalla vita politica è scomparsa qualsiasi grande idea, qualunque pensiero generoso. Il potere diventa la posta di una lotta inesorabile fra poche famiglie, quando non è la meta di qualche avventuriero. Nella rovina universale si incominciò a considerare come un beneficio la tirannide, che estese per secoli il suo dominio sulla penisola.

La storia e le istituzioni dei governi democratici hanno attratto l'attenzione di un numero di scrittori incomparabilmente maggiore del posto che esse tennero effettivamente, della loro estensione e della loro durata. Ove si paragoni, infatti, la parte che ebbero nella storia del mondo le istituzioni democratiche con quella che vi tennero le altre forme di società e di governo, la distanza è veramente incommensurabile. Per molti secoli, numerosi popoli, vastissimi tratti di territorio e intere parti del continente giacquero soggetti alle più varie forme di dominio

(1) Op. cit., cap. IX.

(2) *Le gouvernement dans la démocratie*, vol. II, pag. 311-324; SISMONDI, *Histoire des républiques italiennes du moyen âge;* e cfr. ancora E. MAY, capitolo VII.

Digitized by Google

umano, nelle quali la volontà dei sudditi veniva completamente trascurata o calpestata. Dai primi albori della storia sino alla rivoluzione francese, si può così affermare che la democrazia fu una rarissima eccezione, sebbene la sua influenza morale e civile sia stata così grande da preparare a poco a poco il terreno alla vittoria definitiva dei principî democratici nella società e nello Stato moderno.

Lo sviluppo e la diffusione della democrazia avrebbero trovato ostacoli insuperabili senza le istituzioni rappresentative, le quali resero possibili risultati che la democrazia diretta non avrebbe potuto conseguire. Più di uno scrittore ha notato il singolare fenomeno per cui Atene e Roma, ad onta del loro meraviglioso genio politico, non riuscirono a scoprire come il sistema rappresentativo avrebbe potuto consolidare ed estendere la democrazia, che anzi riconobbero sempre come fondamentale il principio posto da Aristotele, secondo il quale la democrazia non poteva applicarsi ad una società di oltre diecimila cittadini. E Roma, pur volendo estendere la libertà e il potere politico ai confederati ed ai sudditi, non trovò altra soluzione che quella di considerarli come cittadini di Roma, e dar loro il potere di prender parte alla formazione delle leggi nei suoi comizi: *Urbem fecisti, quod prius orbis erat.* Il principio rappresentativo si affermò sotto il doppio influsso delle istituzioni ecclesiastiche e delle invasioni teutoniche. I sacerdoti offrivano il sacrificio in nome e come rappresentanti di tutti i fedeli della loro comunità; i monaci non vivevano per sè medesimi, ma quasi in unità di spirito con tutti i loro confratelli; i vescovi intervenivano ai concilî come rappresentanti della diocesi; i cardinali eleggevano il Papa, come rappresentanti della Chiesa universale.

Così avveniva, secondo i più antichi ricordi della storia, nei *vici* e nei *pagi* delle primitive genti teutoniche, che mandavano i loro eletti alle assemblee di tutto il popolo, e probabilmente furono per qualche tempo gli stessi uomini che andavano poi contro il nemico, che formavano cioè l'esercito. Quando prevalse la monarchia e si consolidò negli Stati sôrti dopo le invasioni sulle rovine dell'Impero romano, i re trovarono comodo di chia-

Digitized by Google

mare rappresentanti del popolo, affinchè nel nome di tutti concorressero, col voto dell'imposta e più tardi coi loro consigli nella formazione delle leggi, alla vita del nuovo Stato.

Le istituzioni rappresentative, appunto per il contenuto democratico dell'idea fondamentale, non riuscirono però mai accette alla monarchia, che cercò di attenuarne l'importanza, di contrastare i poteri dei membri delle assemblee rappresentative, e di limitare quanto più era possibile la partecipazione di queste al governo. Di tal guisa che ben fondata appare l'affermazione di F. Hearnshaw, che alla fine del secolo XVII le istituzioni rappresentative, organo essenziale della politica democratica, parevano dovunque presso alla fine di fronte alla prevalenza della monarchia assoluta (1).

Non mancarono però alcune rivoluzioni per trasformare le idee e gli ordinamenti politici di gran parte del mondo civile. La prima fu la rivoluzione inglese, che abbattè la monarchia di Carlo I, e della quale gli storici non hanno segnalata abbastanza la grande importanza ed efficacia sul movimento delle idee e delle istituzioni. Seguì la rivoluzione americana, che, non solo affermò l'autonomia degli Stati Uniti ed il successo delle loro democrazie rappresentative, ma, dopo il ritorno dei volontari accorsi dalla Spagna e dalla Francia a combattere per essa, diffuse in Europa le idee democratiche e preparò la rivoluzione francese e la costituzione di Cadice. La rivoluzione francese contribuì più delle altre allo sviluppo del moderno stato democratico perchè trasformò un paese del quale la monarchia non era soltanto assoluta, ma fondata sulle dottrine antidemocratiche, derivando il suo potere dal diritto divino, che la Chiesa aveva messo ai suoi servizi insieme a tutte le sue intolleranze. Voltaire e Montesquieu contribuirono alla diffusione delle nuove idee, ma più largamente vi concorse Gian Giacomo Rousseau, il quale, affermando i diritti naturali, l'infallibilità della volontà generale, l'eguaglianza di diritti e di poteri fra tutti i cittadini, potè veramente considerarsi, specie nelle sue esagerazioni, come

(1) Op. cit., pag. 107.

Digitized by Google

l'ispiratore principale della grande rivoluzione, per guisa da consentire ad uno spiritoso scrittore di metterne in bocca anche di fronte agli eccessi del Terrore quasi un sentimento di compiacenza nel suo: *voilà mon Contrat Social qui passe!!*

Le idee e le istituzioni della rivoluzione francese sono state diffuse in Inghilterra dagli scrittori radicali, in Germania dalla cattedra, e in Italia si allearono al sentimento nazionale. Già nel 1821 De Serre poteva esclamare: *la démocratie coule à pleins bords* (1). In Spagna era stata formulata la celebre costituzione del 1812, che diventò il segnacolo delle nuove riforme democratiche portoghesi. In Inghilterra incominciarono e si estesero le agitazioni per l'allargamento del suffragio politico nel senso democratico. Anche nella Germania feudale e negli Stati dipendenti dalla Casa d'Absburgo la bandiera della democrazia si incominciò a sventolare dapprima timidamente, poi, dopo i moti popolari del 1848, di vittoria in vittoria. Ed allorquando, dopo secoli di lotte e di sacrifici, potè finalmente affermarsi il Regno d'Italia, nessuno dubitò che le sue istituzioni dovessero avere forme democratico-rappresentative, sebbene la democrazia trovasse anche fra noi i più vivi contrasti nella restrizione del suffragio, nella lenta diffusione dell'istruzione pubblica e nelle idee prevalenti fra le masse, le quali non consentivano loro l'esercizio del potere politico.

Le istituzioni democratiche avevano potuto affermarsi nel modo il più completo nella società e nel governo agli Stati Uniti d'America, mentre in Europa, nella stessa America meridionale e nelle altre parti del mondo continuavano a lottare con difficoltà di varia natura. Queste difficoltà erano messe in evidenza anche maggiore dal fatto che altri elementi si erano aggiunti a determinare lo sviluppo delle idee e delle istituzioni democratiche. Il grande progresso industriale di quasi tutti gli Stati, tra la fine del secolo XIX e il principio del nostro, mutò profondamente le condizioni delle classi lavoratrici, ed accrebbe

(1) F. HEARNSHAW, *Main currents in european history*, 1815-1915, London 1917.

Digitized by Google

in esse il desiderio, se non forse anche il diritto, di avere una parte maggiore nel governo dello Stato. Le masse si vennero meglio preparando all'esercizio del potere politico, grazie alla diffusione dell'istruzione pubblica, non solo nella sua forma elementare, ma col mezzo di più perfezionati insegnamenti industriali. Lo sviluppo degli scambi di prodotti tra i popoli determinò un più rapido e profondo scambio di idee, che doveva singolarmente contribuire alla diffusione dei principî fondamentali della democrazia ed alla loro applicazione alle istituzioni dei varî Stati.

Dal momento che la democrazia aveva dovuto servirsi della forma rappresentativa, la sua naturale tendenza spingeva all'affermazione del suffragio universale. Se, come aveva proclamato G. G. Rousseau, tutti i cittadini sono eguali fra loro, ne deriva che tutti devono esercitare lo stesso potere politico, e il riconoscimento riusciva sempre più facile, di fronte al miglioramento delle condizioni economiche, determinato dallo sviluppo dell'industria e del commercio e delle condizioni intellettuali, dovuto alla più diffusa istruzione. In Francia era stato affermato il suffragio universale, connaturato al punto che il Secondo Impero non osò sopprimerlo, e condusse ben presto alla Terza e definitiva repubblica. L'Inghilterra vi riuscì assai più lentamente, attraverso i fieri contrasti coi quali la sua aristocrazia cercò di difendere i proprî privilegi e il potere politico che le sfuggiva di mano; ma il giorno venne nel quale non solo furono chiamati al voto politico tutti i cittadini maschi, ma si estese il voto politico, con molti limiti, anche alle donne (1). Così in Italia si riconobbe la necessità di dare alla stessa monarchia più larga e sicura base con un suffragio poco meno che universale, senza neppure aspettare, come sarebbe stato forse più prudente, che l'istruzione universale, resa obbligatoria, avesse preparato il terreno al più largo suffragio.

---

(1) Dickinson G. L., *The development of Parliament in the XIX Century*, London 1895; Hobson J. A., *Democracy after the war*, London 1918; Lucas sir C. P., *Empire and democracy*, London 1916; Seymour C., *Electoral reform*, 1832-1885, London 1915; Haser G., *Making of modern England*, London 1913; Webb Sidney, *Toward social democracy*, London 1916.

Digitized by Google

Alle idee e alle istituzioni democratiche prevalse in questi e in altri Stati si muovevano però troppo fieri rimproveri perchè la loro diffusione in tutto il mondo non trovasse i più fieri contrasti. Sumner Maine aveva notato che da quando gli imperatori romani erano alla mercede dei pretoriani si poterono segnalare i difetti di un governo affidato alla espressione comunque tradotta in atto della volontà popolare. Ed aggiungeva che la Francia aveva avuto in un secolo tanti cambiamenti di governo, da potersi dire per celia che le sue costituzioni erano diventate « una pubblicazione periodica ». Altri scrittori, che dedicarono la loro attenzione alle istituzioni della Francia, segnalarono le frequenti crisi di gabinetto come un vero e proprio « caleidoscopio ministeriale » (1), e già nel 1853 E. Lieber poteva affermare che in mezzo secolo si erano vedute in America più di trecento costituzioni politiche. Marco Minghetti, nell'esporre *le condizioni dei partiti politici e la loro ingerenza nella giustizia e nell'amministrazione*, segnalava del pari l'instabilità delle istituzioni democratiche, come Emilio Castelar nelle sue lettere deplora i frequenti cambiamenti ministeriali della Spagna. Nè deve trascurarsi l'osservazione di Garcia Calderon, il quale, dopo aver riassunta la storia delle frequenti rivoluzioni delle repubbliche latine dell'America, conclude che « il loro tremendo esempio dimostra la sorte riservata alle democrazie, nei popoli senza volontà, senza moralità e senza energia » (2).

Gli elementi favorevoli allo sviluppo della democrazia dovevano trovare pertanto la più vivace opposizione negli interessi dinastici, nei contrasti storici e nazionali delle genti soggette ai sovrani che dominavano su tanta parte d'Europa, nella profonda radice e nella influenza sociale delle istituzioni militari,

---

(1) Bodley G. E. C., *France*, London, 2ª ediz., 1899; Bouglé C., *Pour la démocratie française*, Paris 1900; Id., *Syndicalisme et démocratie*, Paris 1908; Boutmy E., *Souveraineté du peuple*, Paris 1907; Cestre C., *France, England and european democracy*, London 1918; Deschamps G., *Malaise de la démocratie*, Paris 1899; Prins A., *Le régime parlementaire et la démocratie*, Paris 1884; Vaughan C. E., *The political writings of G. G. Rousseau*, due vol., Paris 1915.

(2) *Les démocraties latines de l'Amérique*, e cfr. A. Le Bon, *Psychologie du socialisme*.

Digitized by Google

infine in tutto un ordinamento sociale inteso ad assicurare la espressione della volontà dell'unico sovrano contro qualsiasi concreta pretesa di sovranità popolare, e l'attribuzione dell'effettivo potere politico alle classi dominanti contro qualsiasi aspirazione delle masse ad avere il loro posto nel governo dello Stato.

Così mentre da un lato l'Inghilterra e le genti latine avevano ormai affermati i principî democratici nella società e nel governo, la Germania, la Russia e l'Austria-Ungheria resistevano energicamente alle idee democratiche, anche dopo essere state costrette a fare qualche concessione in ordine all'allargamento del suffragio, e mantenevano alla direzione del governo uomini esclusivamente devoti alle dinastie imperanti, non curando che essi avessero la fiducia dei Corpi rappresentativi. Si rammenta con quanto orgoglio il principe Bismarck sorrideva ai proprî colleghi del Parlamento prussiano, che gli negavano la loro fiducia, e come più volte dichiarasse al *Reichstag* che egli era mandato dalla volontà dell'Imperatore e non bastava a rimuoverlo quella degli eletti del popolo. Le istituzioni rappresentative, anche quando vennero estese alla Russia, mancavano pertanto di qualsiasi sincerità, e per quanto fossero penetrate già anche nella Società di quegli Stati idee e principî democratici, non si può certamente affermare che all'avvicinarsi della grande guerra i governi fossero in alcun modo democratici.

Coloro che cercarono di determinare le varie cause della guerra non fermarono forse abbastanza la loro attenzione su questo punto al quale si trovò la storia della democrazia, che di fronte alle minacce del militarismo dovette sentire imminente una crisi suprema e veder compromessi i risultati delle sue conquiste mentre tanta parte dell'umanità le rimaneva ancora contesa. Così si trovarono quasi naturalmente da un lato tutte le Nazioni nelle quali le idee e i principî democratici erano venuti prevalendo nella società e nel governo; dall'altro quelle che cercavano di contrastarli, per affermare la supremazia del potere militare, ed insieme del governo assoluto. Che se la Russia scese in campo coi fautori della democrazia, anzichè unirsi ai proprî

Digitized by Google

naturali alleati, il fenomeno è dovuto al fatto che lo czarismo era ormai ridotto ad un'apparenza che non entrava più nelle intime viscere del popolo, mentre dovunque fremeva quello spirito di ribellione che doveva prorompere più tardi così vasto e terribile. Questa naturale raccolta delle forze combattenti in due campi diversi spiega altresì l'intervento degli Stati Uniti d'America nel conflitto, che può sembrare meno naturale a chi non tenga conto dell'influenza esercitata sullo scoppio della guerra dalla crisi della democrazia e dal supremo duello che essa doveva combattere col militarismo e col potere assoluto. Appena si manifestarono i primi dubbî intorno all'esito dell'immane conflitto, gli Stati Uniti d'America non potevano rinunciare a combattere per la vittoria delle idee e dei principî ai quali dovevano la propria esistenza e che tanto avevano contribuito ad affermare nel mondo. Non aveva per essi una grande importanza la prevalenza della Francia o della Germania sul continente europeo, nè la politica americana aveva alcuna ragione di interessarsi alla estensione del potere marittimo dell'Inghilterra o al completamento delle frontiere dell'Italia. Ma dal momento che si trovava in questione quella democrazia che era la forza e la ragion d'essere degli Stati Uniti d'America, non era possibile che essa fosse esposta ad un insuccesso. Gli Stati Uniti d'America dovevano gettare la loro spada sulla bilancia che decideva dei destini del mondo, e l'intervento, se potè destare qualche sorpresa in Germania, parve naturale a quanti avevano seguìta la storia della democrazia nelle idee e nelle istituzioni. Imperocchè se anche del sangue versato e dei miliardi spesi gli Stati Uniti d'America non dovevano avere diretti beneficî, un grande vantaggio ridondava ad essi dall'affermazione pressochè universale di quel principio democratico che era la ragione stessa della loro esistenza.

A questo punto, prima di considerare i contrasti antichi e nuovi ai quali si trovò esposta durante e dopo la guerra l'idea democratica, e i criterî che devono determinare le istituzioni sociali e politiche dello Stato moderno, è necessario indagare quali siano i caratteri della democrazia, quali i pregi e i difetti

Digitized by Google

che essa è venuta manifestando nelle sue affermazioni. La democrazia vuol essere considerata anzitutto nel suo triplice aspetto di forma del governo, dello Stato e della società, per determinare con la maggior chiarezza quale sia l'essenza della democrazia sociale, quali i principî della democrazia politica.

Enrico Maine ha dichiarato esplicitamente che la democrazia è soltanto e semplicemente una forma di governo (1), e lo stesso principio è stato affermato da uno scrittore francese, Edmondo Schérer: « la democrazia..... è semplicemente una forma di governo simile alle altre » (2). La stessa opinione hanno espresso G. Russell Lowell, nel considerare le istituzioni degli Stati Uniti d'America (3), e Abramo Lincoln, quando nel 1863 proclamava a Gettysburg, che « la democrazia è il governo del popolo, per mezzo del popolo e nell'interesse del popolo ». Ma in realtà, per quanto non sia facile contrastare a queste e ad altre autorità, la democrazia non è soltanto nè principalmente una forma di governo, bensì anche forma di Stato e compagine sociale. Un governo democratico implica uno Stato democratico, mentre questo non ha punto per conseguenza un governo democratico. Una società democratica può esistere senza trovare la sua espressione in un governo o in uno Stato democratico, mentre di rimando si può ammettere ed è avvenuto nella storia, che una forma democratica di Stato ed anche di governo siano compatibili con una società punto democratica (4).

Il governo democratico, nel vero senso della parola, è quello nel quale la società esercita le funzioni della sovranità in modo diretto e senza bisogno di scegliere i proprî rappresentanti. Sotto questo aspetto V. Considérant poteva affermare che « se il popolo delega la propria sovranità, egli l'abdica; il popolo non si governa più da sè medesimo, ma viene governato ». Il

(1) *Popular government*, pag. 59.
(2) *La démocratie en France*, pag. 3.
(3) *Democracy and other addresses*, London 1887.
(4) CHARNWOD, *A. Lincoln*, pag. 361; ed analogamente si vedano: DICEY, *Law and opinion in England*, pag. 52; SPENCER, *Social Status*, pag. 103; GETTELL, *Introduction to political science*, pag. 120.

Digitized by Google

che corrisponde altresì alle idee di Rousseau, secondo il quale la democrazia cessa di esistere quando deve ricorrere alla rappresentanza. Infatti anche Socrate, Platone ed Aristotele riconoscevano che vera democrazia fu soltanto l'Atene di Pericle, come nel medio evo appena Firenze ne raggiunse completamente l'ideale e solo i Cantoni pastorali della Svizzera si trovarono in condizioni di esercitare un vero governo democratico. La sua genuina espressione doveva sembrare allo stesso Rousseau ben difficile, se egli scriveva « che se ci fosse un popolo di Dei si governerebbe democraticamente: un governo così perfetto non conviene agli uomini » ed aggiungeva che, infatti, « prendendo la parola nel suo rigore, non ci fu mai nella storia una vera democrazia e non esisterà mai » (1).

La coscienza di questa difficoltà e di queste naturali imperfezioni del governo democratico si è affermata specialmente agli Stati Uniti e nella Svizzera, dove si è cercato di modificare il principio stesso della rappresentanza, per guisa da ricondurlo per quanto fosse possibile ai principî della democrazia diretta. Basta ricordare in qual modo viene eletto agli Stati Uniti il presidente della repubblica e come si forma il collegio elettorale dal quale esce la sua proclamazione. Ma più di tutto sarebbe necessario esporre minutamente la storia di quelle istituzioni con le quali si è cercato di assicurare la democrazia nel governo, chiamando con maggiore o minore frequenza, in varie forme, il popolo intero all'esercizio della sua sovranità.

Lo svolgimento della democrazia nel governo segue pertanto a scapito del principio rappresentativo, esautorando in gran parte le assemblee legislative, i rappresentanti del potere esecutivo e gli organi tutti del governo e dell'amministrazione a profitto del popolo. Le istituzioni che sono state largamente sperimentate a tal fine, prima agli Stati Uniti d'America, poi nella Svizzera, sono quelle dell'iniziativa, del *referendum* e della revoca (*recall*), in grazia alle quali il popolo interviene in varia guisa nell'esercizio del governo. L'iniziativa è una istituzione per effetto

(1) *Contrat social*, lib. III, cap. IV.

Digitized by Google

della quale un certo numero di cittadini può proporre una disposizione legislativa od affermare un principio di governo, ed ha il diritto che la sua proposta venga presentata al voto delle Camere rappresentative dello Stato. Il *referendum* è una facoltà che il popolo si riserva invece rispetto alle deliberazioni del governo e delle assemblee, per cui esse non sono valide e definitive se non conseguono prima l'approvazione del popolo. Il diritto di revoca è una azione negativa, che il popolo, quando si raccolga il numero di voti prescritto dalla costituzione, esercita per abrogare una legge od una parte di essa, modificare il proprio governo, o revocare una qualsiasi autorità pubblica (1).

Si comprende come queste istituzioni, se pur contribuiscono ad assicurare un governo democratico, richiedono tuttavia un popolo abbastanza intelligente per poter partecipare con una grande frequenza all'esercizio del potere politico, e in condizioni economiche tali da consentirgli di dedicare una parte del proprio tempo alla espressione di voti che richiedono una certa preparazione di comizi, di conferenze e, in genere, una attiva partecipazione alla vita pubblica. Laonde F. C. Hearnshaw ha ben ragione di concludere che, anche riunendo gli esempî forniti dalla storia della democrazia pura a quella delle istituzioni che hanno cercato di temperare con essa la democrazia rappresentativa, si può constatare che la democrazia come forma di governo è ben lungi dall'avere la importanza che essa raggiunse come forma di Stato e di società (2).

Lo Stato democratico è compatibile con qualsiasi tipo di istituzioni, imperocchè può ben avvenire che, dato il medesimo fondamento della volontà universale espressa in modo diretto ovvero con la forma della rappresentanza, si possa procedere alla nomina di un dittatore, affidare il reggimento dello Stato ad una eletta di uomini per guisa da costituire una vera ari-

---

(1) GODKIN, *Unforeseen tendencies of democracy;* J. D. BARNETT, *Initiative, Referendum and Recall*, Oregon 1915; W. WILSON, *Lo Stato*, §§ 521, 577, 895-897; CROLY, *The new American progressive democracy*, New York 1914; WEYL, *The new democracy*, New York 1914.

(2) Op. cit., pag. 28.

Digitized by Google

stocrazia, o seguire senz'altro la volontà della maggioranza, espressa a mezzo del suffragio universale. La differenza tra l'unico dominatore, i pochi ed i molti, non è, come piacque affermare a G. Austin e ad altri scrittori, di semplice numero, ma bensì una differenza intima e sostanziale che si manifesta specialmente nelle difficoltà che quelle varie forme di Stato incontrano nella loro manifestazione. A parte la monarchia che viene esercitata per lo più sotto forma di dittatura, e per conseguenza attribuisce allo Stato una forma piuttosto eccezionale, noi constatiamo attraverso la storia che la massa del popolo assai difficilmente si dimostra adatta a mantenere nelle sue mani il governo dello Stato. Lo avvertiva già Cicerone: *tenuit igitur hoc... ut in populo libero pauca per populum, pleraque senatus auctoritate gererentur*, nel quale concetto concordano pressochè tutti gli scrittori moderni (1), che si possono riassumere con le parole di E. De Lavelaye, il quale reputa, che « il governo della democrazia deve essere affidato all'aristocrazia intellettuale » (2). Giuseppe Mazzini definiva la democrazia come « il progresso di tutti, per opera di tutti, sotto la guida dei più intelligenti e dei più saggi » (3).

La forma democratica dello Stato trova pertanto la sua naturale espressione nel governo rappresentativo, che può essere governo di gabinetto, o governo presidenziale. Nel governo di gabinetto la democrazia nomina un Parlamento che esercita, durante il periodo ad esso assegnato dalla costituzione, il potere sovrano, così sull'esecutivo come sull'autorità giudiziaria. Nel tipo presidenziale, del quale ci porgono il massimo esempio gli Stati Uniti d'America, tre poteri: esecutivo, legislativo e giudiziario, sono invece separati, dipendendo ciascuno direttamente dal popolo, ed essendo più direttamente soggetti al controllo democratico. Nell'uno e nell'altro tipo, il governo viene effettiva-

---

(1) MONTESQUIEU, *Esprit des lois*, lib. II, cap. II; HARRISON, *Order and Progress*, London 1875; RAMSAY MUIR, *Peers and Bureaucracy*, pag. 28; HOBSON, *The crisis of liberism*, pag. 85.

(2) *Le gouvernement de la démocratie*, vol. II, pag. 53.

(3) *Opere*, vol. II, pag. 114.

Digitized by Google

mente affidato dai molti ai pochi, ma lo Stato rimane sempre democratico, e questa natura sua non vien meno anche quando, in eccezionali circostanze, si debba ricorrere alla nomina di un dittatore (1). Per questo motivo, quando nel 1852 il proletariato francese con 7.824.189 voti nominò a presidente della repubblica Luigi Napoleone, non modificò affatto la natura democratica dello Stato, e Carlyle osserva che l'Inghilterra, anche nelle sue apparenze più aristocratiche, sin dalle prime riforme elettorali vuol essere considerata come una schietta democrazia (2).

La democrazia, oltre che come forma del governo e dello Stato, vuol essere considerata anche come forma della società. Il governo e lo Stato si riferiscono all'attività politica del cittadino, e la comprendono tutta, estendendosi anche alle varie manifestazioni della vita locale; ma al di fuori di questa vi sono le innumerevoli forme religiose, industriali, commerciali, intellettuali di associazione umana, le quali costituiscono quella che comunemente si chiama la società. La società esiste sino ad un certo punto indipendentemente dallo Stato, e può avere anche diversi aspetti. In un certo senso essa precede lo Stato: quando è costituito continua a vivere di vita propria e ad esercitare le proprie funzioni. E per quanto lo Stato sia in sostanza la società organizzata per i suoi fini politici, Stato e società hanno campi diversi di azione. Da un lato lo Stato può annettere altri territorî ed altri popoli che costituiscono società distinte; dall'altro la società, avendo forme meno rigide dello Stato, può esercitare, fuori dei confini di esso, una influenza morale e civile. Basti il ricordo del Sacro Romano Impero e quello della società cristiana prima che si venissero affermando le nazionalità europee per confermare la distinzione suesposta.

Queste distinzioni consentono la coesistenza di una società democratica con una forma di Stato oligarchico e persino dispotico. L'Impero germanico, prima della guerra, ne era il più grande

(1) Per un ulteriore raffronto dei due tipi si vedano varie delle opere pubblicate nella « Biblioteca di scienze politiche », specialmente quelle di Bryce, Erskine May; inoltre i classici studî sulla costituzione inglese di Dicey e di Bagehot.

(2) Op. cit., pag. 16, n. 3.

Digitized by Google

esempio: la diffusione della democrazia sociale e i suoi rapidi progressi furono le cause principali che determinarono la burocrazia militare alla guerra. Questa differenza tra lo Stato e la società riesce più evidente dove lo Stato non si è sviluppato naturalmente e organicamente insieme alla società, ma le venne imposto dalla forza, come nell'esempio tipico della Russia, soggetta allo Czar. Pochi Stati nella storia furono più dispoticamente governati della Russia, in nessuno forse la burocrazia esercitò più largamente i suoi poteri. Nondimeno W. Allen non a torto scriveva nel 1914, che « la Russia è il più democratico dei paesi europei ». Lo spirito della razza slava si manifestava nelle forme più democratiche sia nelle istituzioni locali che nel suo ordinamento religioso e nelle associazioni volontarie, ed era facile appunto presagire che cosa sarebbe avvenuto il giorno in cui questo profondo dissidio tra la forma della società e quella dello Stato avrebbe dovuto cessare (1).

Esiste una società democratica dovunque è espresso fortemente il sentimento di eguaglianza per guisa da imporsi a qualsiasi altra considerazione. « L'essenza della democrazia è l'eguaglianza » affermava E. Schérer (2), e alla stessa guisa Emilio de Lavelaye affermava che « si intende per democrazia quello Stato sociale nel quale le condizioni di tutti i cittadini sono eguali » (3). Più diffusamente A. W. Dicey dichiara che è democratica la società nella quale esiste una generale eguaglianza di diritti, una grande somiglianza di condizioni economiche, di idee, di sentimenti e di ideali (4). Sotto questo aspetto è stato più volte giustamente affermato che nessuna società si potè dire più democratica del cristianesimo primitivo, ed appena là dove le dottrine socialistiche hanno ormai estesa la loro influenza si possono avere più vive e complete penetrazioni dell'idea democratica in tutti gli strati sociali.

(1) *Germany in Europe*, pag. 111.

(2) *La démocratie et la France*, pag. 112; e colle stesse parole Crozier, *Civilisation and progress*, pag. 7.

(3) Op. cit., vol. I, *Introduction*, pag. VIII.

(4) *Law and opinion in England*, pag. 50.

Digitized by Google

2. — Essenza della democrazia.

L'essenza della democrazia è l'eguaglianza, e lo abbiamo constatato nel considerarla sotto il suo triplice aspetto, come forma di governo, come forma di Stato e come compagine sociale. Questo fondamento della democrazia non è evidente: gli uomini, lungi dall'essere eguali fra loro, sono profondamente disuguali; qualunque società umana, in qualsiasi epoca della storia, è piuttosto un complesso di disuguaglianze incalcolabili. Gli uomini nascono dotati da natura di qualità diverse come di diverso aspetto e delle più svariate attitudini fisiche; l'educazione che essi ricevono nella più varia misura accresce siffatte diversità e le varie professioni alle quali si dedicano, insieme a tutti gli altri mezzi coi quali assicurano la propria esistenza, contribuiscono ad accrescere anche più le naturali differenze. Questa effettiva condizione di cose è stata accarezzata ed esagerata da parecchi scrittori, che ne trassero argomento per dimostrare come la democrazia sia contraria alla natura umana, priva di sicuro fondamento e debba mettersi a fascio con le sue più utopistiche degenerazioni, non avendo maggiori condizioni di durata del sindacalismo, del comunismo e della stessa anarchia.

Uno dei più autorevoli campioni del militarismo germanico, E. Treitschke, dichiara la democrazia assolutamente impossibile e la crede tollerabile appena dove sia sorretta da una solida burocrazia (1). Stefano Antonelli, il campione dei sindacalisti francesi, scrive: « il sogno dell'eguaglianza è una lusinga vana e deprimente che non corrisponde ad alcuna realtà. L'eguaglianza non esiste in nessuna parte del mondo » (2). In Inghilterra, Ramsay Macdonald esprime le medesime idee, considerando l'eguaglianza come un vero assurdo, e ricordando le opinioni concordi dei più illustri scrittori che la reputarono, con Burke, una « mostruosa finzione », con Coleridge, « una proposizione

(1) Davis W. C., *The political thought of H. von Treitschke*, pag. 181, London 1914.

(2) *Démocratie sociale*, pag. 26.

Digitized by Google

indefinibile », con Carlyle, « una delirante assurdità » (1). Tutto questo, sotto un certo aspetto, può ritenersi per vero, specie quando si vogliano mettere ad immediato raffronto tra loro tutti gli uomini. Nessun maggiore assurdo di paragonare un Negro od un Samoiedo a Socrate o a Dante. Ma per quanto grandi siano le differenze fisiche, intellettuali ed economiche tra i varî uomini e più ancora tra le varie razze, nessuno nega che essi abbiano qualche cosa di comune, e su tutti sia stampato in cotal guisa, come essi vengono al mondo, il suggello della divinità. Lo stesso Carlyle riconosce, che « tutti gli uomini sono fatti da Dio a sua immagine e tutti possiedono la forza ed i mezzi per elevarsi e rimanere il più lontano possibile dai tipi ricordati di Quashee e di Giuda Iscariota (2). Il povero irlandese che muore di fame per non avere nemmeno un piatto di patate non è affatto diverso dal governatore; le sue idee, i suoi desiderî, la sua azione possono avere un campo idealmente sterminato, come quello del despota più assoluto » (3). Guglielmo Shakespeare esprime questo concetto nel monologo immortale di *Shylock*. Egli era ritenuto nella sua Venezia come uno straniero reietto, come un cane e si chiede: « L'ebreo non ha occhi? L'ebreo non ha mani, organi, sensi, affetti, passioni? Non è nutrito con gli stessi alimenti, offeso dalle stesse armi, soggetto alle medesime malattie, guarito con gli stessi farmachi, esposto a subire il freddo e il caldo al pari di tutti i cristiani? » (4).

Il principio dell'uguaglianza sociale rimane dunque al disopra di tutte le eccezioni e di tutte le difficoltà, come venne predicato dalle migliori religioni, affermato dai grandi genî dell'umanità, e come si trova espresso nelle moderne società democratiche. Giuseppe Mazzini ne segnalava, meglio di altri scrittori, l'origine profondamente religiosa, per cui venne affermato l'assioma della indefinita perfettibilità umana (5). Abbiamo molteplici esempî

(1) MACDONALD, *Socialism and government*, vol. I, pag. 50; per le altre citazioni v. MAC CUNN, *Essaies of citizenship*, pag. 3, e CARLYLE, *Shooting Niagara*.

(2) *Charlism*, capo IV.

(3) È il *sanspotato* di F. C. HEARNSHAW.

(4) *Il Mercante di Venezia*, atto III, scena I.

(5) *Idee sulla democrazia*, ediz. Venturi, pag. 174.

Digitized by Google

dei mirabili effetti dell'educazione, della convivenza civile, dell'azione individuale, anche sulle nature più refrattarie, alla stessa guisa che vediamo talvolta precipitare nei più bassi fondi sociali uomini ai quali nulla sarebbe mancato per esercitare una vera autorità sociale. Possiamo dunque concludere che gli uomini sono stati effettivamente creati dalla natura eguali tra loro nel senso che ciascuno di essi ha aperta davanti a sè la via per un miglioramento infinito, e nessun contrasto di leggi o di istituzioni può trattenerlo nel suo cammino. In questo, a nostro avviso, giace l'essenza della società democratica: nessuna incompatibilità è più ammessa, nessuna via è chiusa a chicchessia, e per quanto talune differenze di razza e di colore trovino ancora alimento nel pregiudizio diffuso da secoli su tanta parte del mondo, noi crediamo che verrà giorno nel quale gli uomini si considereranno veramente tutti fratelli, e dalle varie attitudini loro la nuova società potrà ritrarre nuovi elementi di benessere, di civiltà, di progresso.

Dobbiamo però riconoscere che la democrazia sociale per quanto sia conforme alla natura umana, richiede alcuni requisiti la cui difficoltà spiega come i principî democratici si sieno venuti affermando così lentamente, e trovino ancora tanti contrasti. Il principio fondamentale della democrazia sociale richiede che tutti gli uomini siano trattati con lo stesso riguardo, che a tutti sia assicurata la più completa ed imparziale giustizia, che tutti possano esercitare gli stessi diritti, sociali, civili e politici. Non è pertanto ammessa una nobiltà privilegiata, come non è compatibile con la democrazia l'esistenza di un proletariato industriale o di una qualsiasi servitù della gleba. Le carriere devono essere aperte a tutti, pur determinando le condizioni alle quali vi possono avere accesso i varî cittadini. Anche nell'esercizio del potere politico si richiedono talune condizioni relative all'istruzione, talvolta anche ad esperimenti i quali assicurino che la azione spiegata dagli individui nella pubblica amministrazione e nel governo dello Stato riuscirà veramente utile al medesimo e alla generalità degli abitanti.

Ma per venire alle condizioni che più intimamente si reputano necessarie all'affermazione e allo svolgimento del principio demo-

Digitized by Google

cratico, noi possiamo ammettere con F. Hearnshaw che esse si riducono essenzialmente alle seguenti: la più diffusa onestà dei cittadini, il buon senso di tutti quanti vivono nella società, lo sviluppo di un sentimento di intima solidarietà, infine l'esistenza e l'affermazione di una volontà generale (1).

Chi paragoni le condizioni morali della società presente a quelle nelle quali si trovava prima della guerra deve riconoscere che la prima condizione richiesta per lo sviluppo di una sana democrazia ha subìto le più profonde e gravi ferite. Basta guardarci attorno, seguire anche da lontano e sommariamente gli avvenimenti del giorno, per riconoscere quanto siano peggiorate le condizioni morali della società moderna. Si può affermare che la guerra ha suscitato nei cuori umani il lievito delle peggiori passioni; giammai si è veduta tanta smania di guadagno, tanta indifferenza nella scelta dei mezzi e una deficienza così vasta di senso morale. Coloro che nella libera concorrenza si appagavano dei più modesti profitti, vogliono arricchire in pochi giorni, se non in poche ore; persone che non avevano alcuna attitudine agli affari, vi si gittano a capo fitto, alla prima occasione che loro si presenti, sorridendo del codice penale, affrontando le più gravi sanzioni della legge e dei tribunali. Così si succedono le più vaste e incredibili ladrerie, e vi partecipano militari, funzionarî, cittadini di ogni classe sociale. Riconosciamo che a questi risultati hanno contribuito l'affievolimento e la scomparsa del sentimento religioso, fieramente colpito anche dalle ingerenze sempre più vaste della religione nella politica, come vi contribuì l'indebolimento del concetto d'ogni autorità e dell'azione dello Stato, per cui si crede di sfuggirne facilmente le punitive sanzioni, e persino si lavora largamente a corrompere amministratori e giudici.

Trattasi di un fatto permanente o non piuttosto di un fenomeno passeggero, di una vera e propria condizione morbosa della società determinata dagli stessi sentimenti che condussero appunto alla guerra e le diedero aspetto e carattere di così

(1) Op. cit., pag. 39 e seguenti.

Digitized by Google

grande e vasta ferocia umana? Noi non possiamo credere che le condizioni naturali dell'umanità siano così profondamente cambiate; ricordiamo piuttosto il volgare proverbio « l'occasione fa l'uomo ladro » e preferiamo di attribuire ad una vera disorganizzazione sociale il fenomeno suaccennato. A questo siamo indotti principalmente dalla considerazione del largo contributo che i denigratori della natura umana hanno procurato alle deviazioni della democrazia; si può affermare che alla stessa guisa dei giorni del terrore che si specchiavano nel *Contratto Sociale* di Rousseau, i più nefandi orrori del bolscevismo russo e dell'anarchia ungherese erano il riflesso delle pagine di Schopenhauer e di Nietzsche. Non abbiamo bisogno di ricordare le affermazioni di questi scrittori intorno all'irrimediabile depravazione della natura umana, per cui la democrazia troverebbe in essa un ostacolo pressochè insormontabile, gittando la società in una completa disorganizzazione, la quale non avendo, come a suo luogo vedremo, elementi di durata, condurrebbe alla ristaurazione del dispotismo.

« La morale cristiana — scrive Nietzsche —, la morale democratica, che comandano la pietà, la carità, il timore di Dio, la uguaglianza dei diritti, la giustizia, ogni sorta di stimoli e di freni, sono morali da schiavi, create nelle basse età sonnacchiose della storia per le nature servili, sono escogitazioni di plebi congiunte in livide rivolte contro la maschia natura privilegiata per diritto naturale alla libertà, al comando, alla signorìa ».

Ippolito Taine pone come basi rispettabili dell'uomo civile moderno la coscienza e l'onore, che da soli non bastano certamente ad assicurare il primordiale elemento della democrazia; l'onore individuale incomincia dal rispetto di sè, e questo si attiene alla conoscenza dei proprî doveri e del loro adempimento. Il sentimento del dovere è adunque la base fondamentale della democrazia, e ben si può riconoscere come non vi siano estranei il sentimento religioso, l'azione della famiglia e l'opera stessa dello Stato. In questo senso si può affermare la reciproca influenza della democrazia sull'azione dello Stato e dello Stato sullo sviluppo della democrazia. La democrazia può essere con-

Digitized by Google

solidata soltanto da un sistema di educazione, il quale sviluppi essenzialmente l'idea del dovere, per cui si affermi sempre più il principio della perfettibilità umana, non soltanto fisica ma essenzialmente intellettuale e morale.

La società moderna e in particolar modo l'Italia attraversano un periodo di crisi dovuto in gran parte alle insufficienze della educazione. Quel profondo strato di ignoranza nel quale viveva da secoli tanta parte degli italiani venne illuminato bensì da poderosi fascî di luce, ma non bastarono a determinare il risveglio morale che sarebbe stato necessario per dare all'opera educativa tutta la sua efficacia. Trattasi però di un periodo transitorio, imperocchè, quando l'educazione abbia raggiunto i suoi fini, i buoni elementi che sono connaturati all'anima umana dovranno di necessità prendere la prevalenza sui malvagi; il sentimento del dovere si associerà alle talvolta esagerate affermazioni del diritto, e meno difficili diventeranno le condizioni stesse della convivenza sociale. In ogni modo si può concludere che vera democrazia si avrà soltanto quando gli uomini saranno naturalmente onesti, al di fuori delle sanzioni del codice penale e della vigilanza dell'autorità pubblica (1).

Lo Stato non domanda ai suoi cittadini soltanto qualità morali, ma altresì e principalmente qualità intellettuali. Di conseguenza, al requisito dell'onestà si deve aggiungere il buon senso della maggioranza, alla quale nella democrazia rimane affidato il governo dello Stato. Non si esige naturalmente che tutti i cittadini abbiano le qualità richieste per il governo dello Stato, imperocchè non tutti sono chiamati ad esso. Bensì è necessario che la società nel suo complesso posseda in primo luogo quel diffuso buon senso che si richiede alla costituzione del governo rappresentativo e a determinare quali devono essere sommariamente le linee di condotta della posizione generale. Se una società non è in grado di far questo, per quanto abbia composizione e carattere democratici, non potrà mai costituire un vero Stato democratico. Questo principio è così evidente, che vince

(1) HEARNSHAW, op. cit., pag. 29 e 40.

Digitized by Google

esso solo tutti gli argomenti addotti in contrario dai naturali avversari della democrazia, da Platone ed Aristotele sino a Carlyle, a Ruskin, a Matthew Arnold e ad Enrico Maine. Abramo Lincoln doveva avere una grande fiducia in sè medesimo, per affermare con tanta sicurezza che « si può ingannare talvolta tutto il popolo per qualche tempo, talvolta una parte di esso a lungo, ma non è possibile ingannare per sempre tutto un popolo ». Ed anche Machiavelli riconosceva che « è difficile trarre in inganno il popolo, perchè il suo buon senso basta a resistere ». La vigilanza esercitata pertanto dal popolo sui governanti da esso scelti non viene mai meno, e l'antica frase: *vulgus vult decipi* non è certamente conciliabile con la società democratica (1).

La diffusa onestà e il buon senso della popolazione non bastano ad assicurare i fondamenti dell'ordinamento politico necessario alla democrazia. Si richiede inoltre un sentimento di solidarietà, una diffusa coscienza degli interessi generali prima che i membri di una società possano fondare uno Stato. La vita di una società è qualcosa di più della somma delle vite dei cittadini che la costituiscono; ritrae la sua forza non solo da coloro che vivono in essa, ma dalle generazioni precedenti, ed inspira in cotal guisa anche le generazioni avvenire. Ma ha una propria personalità, e sebbene non si possa dire organizzata nel senso fisico della parola lo è certamente dal punto di vista ideale. Non è agevole determinare quale altra forma debba avere la società oltre a quella della Nazione; la Società delle Nazioni, della quale tanto si è parlato in occasione delle trattative di pace, è ancora ben lungi dall'essere un fatto compiuto e noi vedremo quali difficoltà tuttora la contrastino. Sotto questo aspetto riesce micidiale alla democrazia tutto ciò che contrasta la formazione della Nazione, come dell'Irlanda in seguito all'inconciliabile conflitto delle sue razze, e dell'India per i profondi antagonismi religiosi che dividono Indiani e Maomettani (2).

---

(1) SELLARS R. W., *The next step in democracy*, pag. 248; GOODKIN, *Unforeseen tendencies of democracy*, pag. 132; HEARNSHAW, op. cit., pag. 42.

(2) G. A. HOBSON, *Crisis of liberalism*, pag. 23; C. H. PEARSON, *National life and character*, pag. 188.

Digitized by Google

La democrazia suppone, infine, la formazione e l'esistenza di una volontà generale. Questo punto è stato messo in chiaro specialmente da G. G. Rousseau, il quale ha dimostrato che in qualsiasi società democratica deve essere espressa una volontà collettiva. La democrazia non può essere la forma dello Stato, nè determinare un organismo qualsiasi sino a che non viene espressa in qualche modo una volontà collettiva (1). Siffatta volontà trova la sua più semplice e naturale espressione nel sistema rappresentativo; ma può venire anche più frequentemente espressa e raccolta con quegli altri istituti che costituiscono la democrazia mista, per effetto dei quali si ricorre più di frequente al voto popolare, sotto le forme dell'iniziativa, del *referendum*, del *veto* ed altre. Noi abbiamo veduto che il principio fondamentale della democrazia è l'eguaglianza, e ne abbiamo constatato il carattere generale nella sua triplice applicazione alla società, con l'abolizione dei privilegi e con l'eguaglianza di tutti in faccia alla legge; allo Stato, col chiamare tutti i cittadini ad esercitare lo stesso controllo sugli affari pubblici; al governo, con l'affidarlo agli eletti del maggior numero. I vantaggi della democrazia consentivano già a E. Schérer di affermare che « la democrazia farà il giro del mondo. Tutte le Nazioni civili possono temerla o desiderarla, ma vi sono fatalmente trascinate » (2). E più esplicitamente Ippolito Passy: « certo, siffatto regime è troppo conforme ai principî della religione per non essere considerato come quello che l'avvenire riserva a tutte le società civilmente progredite ».

3. — Pregi e difetti della democrazia.

Il principio dell'eguaglianza è certamente il più conforme alla natura umana, per quanto qualche volta non possa trovare quella completa applicazione che parrebbe la conseguenza di siffatta affermazione. Vero è che un uomo vale un altro, e per

(1) Specialmente nei *Discorsi sull'economia politica*, pubblicati nel 1775 nell'« Enciclopedia », e cfr. HEARNSHAW, op. cit., pag. 44.

(2) *La démocratie et la France*, pag. 38.

Digitized by Google

conseguenza sarebbe incomportabile coi principî della società moderna, che quando un uomo ha ucciso un altro si cercasse in primo luogo se la vittima sia nera o bianca, ricca o povera, cittadina o straniera, buona o malvagia. Ma, come altrove si è detto, Bertoldo non può essere confuso con Socrate o con Alessandro, e sarebbe assurdo, anche a servizio dell'idea democratica, confondere la sapienza con la follia, il potere con la debolezza, la capacità con l'incompetenza. È essenziale che l'eguaglianza si affermi nell'esercizio dei diritti civili e politici, ma non lo è che ciascuno eserciti effettivamente lo stesso potere, consegua i medesimi onori, ed abbia le identiche ricompense. Laonde Montesquieu giustamente affermava « che il principio della democrazia è corrotto non solo quando vien meno lo spirito di eguaglianza, ma anche quando i cittadini lo spingono agli eccessi, e ciascuno di essi pretende di elevarsi al livello di coloro che ha scelto per comandare... La democrazia ha da temere sopratutto i proprî eccessi, cioè l'ineguaglianza che conduce all'aristocrazia, e l'assoluta eguaglianza che apre la via al dispotismo » (1).

Gli esperimenti che si sono compiuti specialmente nella Svizzera e agli Stati Uniti d'America dimostrano come neppure siano sempre applicabili i principî della democrazia mista e quali difficoltà si oppongano pertanto ad informarvi dovunque non solo la società e lo Stato, ma anche il governo. Quando un popolo ha scelto i proprî rappresentanti, la pretesa di voler ad ogni momento intervenire nell'opera loro con decisioni popolari non è scevra di pericoli, mentre anche per altre ragioni è preferibile che le manifestazioni della volontà popolare seguano col mezzo di organi indiretti, per guisa che possano essere vagliate dai legittimi rappresentanti ed eventualmente anche temperate dal governo, che il popolo si è pur dato per deliberazione di maggioranza ed in conformità alle leggi fondamentali dello Stato democratico.

La prova suprema del valore di qualsiasi forma di Stato è quella della sua attitudine ad assicurare un buon governo, cioè

(1) *Esprit des lois*, lib. VIII, cap. II.

Digitized by Google

un'amministrazione capace, stabile, conforme ai bisogni e alla volontà di tutti i cittadini. La democrazia, al pari dell'aristocrazia e della monarchia, durerà o sarà travolta, secondo adempirà a questo fine supremo. Essa giustifica la propria esistenza soltanto dominando l'intimo genio della Nazione e servendosene più direttamente per il conseguimento dei proprî fini. Ma il successo che essa può raggiungere dipende specialmente dalle persone delle quali si serve, imperocchè a seconda che la sua scelta è buona o cattiva il principio democratico si consolida ovvero decade e si corrompe.

Ora troppi scrittori sono concordi nell'affermare che la democrazia, nell'esercizio della sua funzione elettorale, non ha interamente corrisposto all'attesa e adempito correttamente al proprio fine. E difetti più gravi si vennero segnalando dove essa, oltre al potere legislativo, è chiamata a scegliere anche l'esecutivo e il giudiziario, più ancora se il suo intervento viene richiesto anche nelle forme della democrazia diretta che si trovarono compatibili col grande Stato moderno. Il popolo non apprezza abbastanza le qualità che si richiedono in un buon legislatore, in un savio amministratore, in un giudice imparziale; per ragioni talvolta poco confessabili, preferisce uomini di limitata capacità, e di dubbia integrità. Già T. Carlyle rimproverava alla democrazia di lasciar volentieri da parte troppi uomini eletti che vivono nell'ombra e nel silenzio e non sanno piegarsi a mendicare il favore del popolo, per affidarsi più volentieri a vuoti parolai, ed a seducenti ciarlatani. Il popolo si lascia volentieri accarezzare ed adulare mentre trascura coloro che veramente potrebbero fare i suoi interessi. Le censure di molti scrittori alla democrazia si confondono con quelle che colpiscono le istituzioni rappresentative in generale, in quanto dovrebbero riuscire ad affidare il governo della società ai migliori, mentre questi sono lasciati per lo più da parte (1).

---

(1) F. H. Giddings, *Democracy and empire*, pag. 213; Blackie, *Democracy*, pag. 35; Godkin, *Unforeseen tendencies of democracy*, pag. iv; C. Deschamps, *Malaise de la démocratie:* E. Frignet, *Le culte de l'incompétence et l'horreur des responsabilités*, due vol., Paris 1911; A. Prins, *Le régime parlementaire*, Paris 1909.

Digitized by Google

Anche dall'America vengono a noi gli stessi lamenti, e se ne rese interprete specialmente E. L. Godkin. « Il popolo non riesce a scegliere gli uomini che sarebbero più adatti a trattare i suoi affari, ma preferisce delegare la propria sovranità a coloro che più si agitano, che si mettono volentieri in mostra e fanno risaltare tanto più le loro qualità apparenti in quanto sono privi di quelle che più si dovrebbero richiedere per il governo di un paese » (1). Ed infatti in pochi altri Stati si sono visti prevalere ed esercitare maggior influenza i *boss*, i *carpetbaggers* ed altri mistificatori del popolo, i quali mutano la democrazia in una vera e propria demagogia, ricordando da vicino i tipi immortali delle commedie di Aristofane. Le stesse voci si innalzano nelle democrazie del vecchio e del nuovo mondo, e specialmente in Francia numerosi scrittori segnalano il malessere della democrazia, il culto dell'incompetenza, la decadenza del regime parlamentare. Nessuna istituzione umana, del resto, attraverso il corso di tutta la storia, valse ad assicurare ai popoli il governo dei migliori, per guisa che vuol essere considerata come una vera eccezione la comparsa di qualche saggio al governo. Chi ha ingegno e carattere, fiducia nelle proprie forze e coscienza del proprio valore, assai difficilmente scende nei pubblici comizî a ricercare il favore popolare sfidando le gelosie dei colleghi, le invidie degli emuli e tutte le difficoltà che impediscono agli uomini di valore di percorrere rapidamente quelle vie che sono invece aperte ai ciarlatani politici.

Un altro grave rimprovero viene mosso alla democrazia, in quanto raramente è riuscita a costituire un forte ed autorevole governo. Non sempre riesce facile anzitutto vincere l'indifferenza del popolo, il quale di rado è spinto all'azione da grandi interessi o da questioni che veramente lo commuovano. Si aggiunga che la maggior parte dei cittadini ignora le varie questioni che giorno per giorno si impongono allo Stato ed alla sua amministrazione, ed anche quando vengano chiamati ad esercitare il

(1) *Problems of modern democracy*, New York 1896, e più *Unforeseen tendencies of democracy*, 1903.

Digitized by Google

diritto elettorale non sono in grado di apprezzare tutte le questioni alle quali gli eletti dovranno poi rivolgere la loro attenzione. Così esse vengono risolte talora in modo immaturo ed incompleto, e in queste soluzioni esercita quasi sempre un'influenza troppo grande l'idealismo. L'idea astratta è il naturale alimento della rettorica popolare, la forma del pensiero che, per difetto di solide conoscenze, agisce nel vuoto. Già E. Schérer notava, che « uno dei vizi capitali della democrazia è la passione delle idee semplici e dei principî assoluti; essa è troppo idealista e non tien conto abbastanza della natura delle cose ».

Venne del pari rimproverata alla democrazia la sua incostanza, non solo riguardo alle persone, ma anche riguardo ai principî. Essa abbandona volentieri i suoi profeti quando le pare che le loro promesse indugino troppo a tradursi in positive realtà, come condanna principî ai quali aveva giurato fede, per il solo fatto che non ritrae da essi quei rapidi beneficî che aveva sperato. Il che può compiersi tanto più facilmente in quanto coloro che guidano la folla e ne determinano le decisioni sono per lo più irresponsabili, i quali non sono chiamati ad eseguire le decisioni che provocano, nè a consigliare gli uomini che, grazie alla loro azione, vengono messi innanzi. Così avviene che la democrazia si lasci facilmente trascinare a rinnegare le tradizioni più salde, a sopprimere le più venerabili consuetudini, ad interrompere la stessa continuità della vita nazionale, a minare lo sviluppo organico del corpo politico. Giovanni Stuart Mill ha certamente esagerata la passione della democrazia per le innovazioni, e la sua intolleranza, ma molte delle sue pagine potrebbero essere qui riprodotte per dimostrare come egli abbia saputo profondamente presagire alcuni dei maggiori eccessi della democrazia. Infine, si è notato come troppo sovente gli interessi permanenti del paese siano sacrificati a quelli del proletariato. Gli interessi generali e permanenti della Nazione dovrebbero sempre esser presenti ai suoi legislatori, e nessuna ragione dovrebbe indurli a perderli di vista, diffondendo un sentimento di incertezza, fatale al progresso e alla prosperità della Nazione.

Digitized by Google

Si rimprovera alla democrazia la tendenza a ingerirsi con crescente vigilanza nei particolari per cui il mandato dei legislatori diventa facilmente imperativo e vengono assoggettati ai controlli democratici dell'iniziativa, del *referendum*, del *veto*, per guisa che essi attendono con cura sempre minore all'esercizio delle loro funzioni, come chi sa di esercitare funzioni soggette ad un continuo controllo. Ma a questa maniera si può dire che nulla sfugge a coloro che hanno un'azione diretta sulle idee e sui sentimenti del popolo, e l'intervento sempre più frequente di esso non solo nella legislazione, ma nell'esercizio dello stesso potere amministrativo, rende ognor più lento e difficile il governo dello Stato. Così, mentre a primo aspetto la democrazia dovrebbe essere elemento di progresso sociale, essa riesce a rallentare qualsiasi progresso, imperocchè da un lato legislatori, amministratori e giudici preferiscono rinunciare talvolta all'azione piuttosto che vedersi soggetti ad un minuto e fastidioso controllo, che per quanto riesca per lo più ad approvare l'opera loro non per questo torna sempre simpatico e gradito.

Il fatto che nella democrazia rappresentativa gli elettori occupano la doppia posizione di sovrani e di sudditi spiega non solo come il governo democratico sia per natura propria debole, ma come non riesca sempre ad affermare l'autorità dello Stato. Coloro che sono designati al governo, specie se essi devono ricorrere con una certa frequenza al voto popolare, non sempre osano affrontare l'impopolarità; la sua autorità riesce singolarmente minore, come diminuerebbe quella di un maestro che venisse eletto dai suoi scolari. Gli uomini di Stato della moderna democrazia devono tollerare per conseguenza abusi e negligenze pressochè innumerevoli dei loro subordinati; come legislatori, del pari che come amministratori, tengono gli occhi costantemente fissi alle elezioni e non possono talvolta applicare le stesse leggi per non nuocere alla loro carriera politica.

Noi vedremo in seguito come questo eccessivo culto del favore popolare concorra a spiegare le moderne degenerazioni della democrazia, ed abbia permesso che in alcuni Stati si costituissero partiti illegali, i quali avrebbero dovuto essere sin da principio

Digitized by Google

combattuti e dispersi. T. Erskine May, in varie pagine della sua classica opera, ha notato questa tendenza della democrazia a sciogliere gli stessi vincoli essenziali dello Stato, e parecchi scrittori venuti dopo di lui hanno segnalato gli stessi inconvenienti nei varî Stati democratici d'Europa e d'America. Il presidente N. M. Butler dichiarava esplicitamente che non avremo mai una vera democrazia sino a che la legge non sarà da tutti rispettata per sè stessa, e sino a che coloro che governano lo Stato non metteranno gli interessi generali al disopra di qualsiasi interesse proprio, curando il buon governo e la corretta amministrazione senza alcun riguardo agli elettori dai quali attendono la propria rielezione (1).

Il principio del riconoscimento generale della personalità in faccia al diritto si associa a quello dell'uguaglianza delle capacità fondamentali, quell'uguaglianza che il Nietzsche vitupera come un principio di umiliazione. La libertà di ciascuno non deve essere menomata dall'esorbitanza degli altri, ma non basta che il diritto apra le vie alle attività individuali e ne assicuri lo svolgimento, è necessario che le protegga nelle loro esplicazioni concrete e inciti l'opera individuale col garantire a ciascuno i beneficî che sono il frutto della sua azione. Che se a questo modo seguirà qualche disuguaglianza, essa non deriverà da privilegi ma da quello stesso fondamento di uguaglianza di astratte facoltà giuridiche e per via di un'aperta concorrenza. L'unione a Stato richiede la concordia dei varî elementi sociali, una preordinata solidarietà di vita e di opere, una cospirazione di forze, saldamente subordinate sotto un supremo potere regolatore. Tanto più potente sarà lo Stato quanto più questa solidarietà avrà raccolto a vita comune un grande numero di uomini e la fusione delle forze seguirà in modo ognor più compiuto per i suoi fini (2).

Tutto questo potrà avvenire soltanto se la giustizia nei rapporti sociali sarà mantenuta e l'attività dello Stato si inspirerà

---

(1) E. May, op. cit., pag. 114; Butler, *True and false democracy*, pag. 38.
(2) Gino Dollari, *Guerra e giustizia*, pag. 37, Milano 1918.

Digitized by Google

all'ideale di un più grande benessere, di una più larga educazione, di una più alta potenza di vita collettiva. Anche Dante che voleva l'Impero per la conservazione della pace del mondo e alla politica assegnava il fine etico più comprensivo, e cioè l'incivilimento del genere umano, ed all'umanità il còmpito di attuare *totam potentiam intellectus possibilis primo ad speculandum et postea ad operandum*, pensava che « quegli uomini che sopra gli altri hanno vigore di intelletto dominano per natura gli altri », ma il suo pensiero si compiva così: « benchè il console e il re sieno signori degli altri, nullameno sono, rispetto al termine, ministri degli altri, cioè una guida munita di suprema autorità, ma subordinata allo scopo etico della loro funzione » (1). Nell'esaminare come la giustizia si debba associare nello Stato moderno alla democrazia, Gino Dollari conclude pertanto con grande precisione: « la giustizia non vuole l'impotenza o il sacrificio dei superiori, a conforto e compiacimento degli inferiori, troppo pronti sempre a sopraffare con la forza irrazionale del numero. Essa vuole in ogni rapporto, sia sociale, sia politico, quella linea imparziale di equità che anche attraverso le lotte sa insegnare le vie del componimento in un mutuo vantaggio delle parti: quella linea di equità, la quale sola può ricondurre l'armonia che consolida e rinvigorisce i consorzî umani, e può promuoverli verso la mèta di una potenza collettiva più diffusa e durevole » (2).

Un ultimo e grave difetto della democrazia è la tendenza alla venalità ed alla corruzione: incominciano queste ad esercitarsi nelle lotte elettorali e non abbiamo bisogno di ricordare le numerose leggi (*corrupt practices act*) che l'Inghilterra ha dovuto emanare contro le corruzioni esercitate nelle elezioni politiche. I partiti che si trovano in presenza cercano di prevalere con tutti i mezzi, e la moderna democrazia nulla ha certo da invidiare a tale riguardo all'antica, della quale le commedie di Aristofane ci hanno conservato gli immortali ricordi. Ernesto Barker deplora

(1) *De monarchia*, I, § 4.
(2) Op. cit., pag. 205.

Digitized by Google

la tendenza di talune classi di elettori ad usare del voto per assicurarsi un impiego (1) e Mac Cunn censura anche più generalmente la tendenza delle elezioni di molti Stati a diventare veri e proprî contratti politici (2). « L'elezione — scrive E. Schérer — riesce così un vero mercato, nel quale l'elettore si crede lecito di reclamare il prezzo del suo voto sotto forma di minuti favori e il deputato diventa l'uomo di affari, anzi, l'uomo *à tout faire* del suo collegio » (3). Anche le moderne gravissime degenerazioni del senso morale non sarebbero state possibili se la democrazia non avesse sciolto il freno a tutte sorta di compiacenze e di tolleranze, per guisa che noi vedremo quanto siano gravi le difficoltà di ristaurare completamente l'autorità dello Stato e porre un freno a manifestazioni che basterebbero esse sole a compromettere inesorabilmente l'avvenire della democrazia (4).

II. - Degenerazioni politiche moderne.

1. — Il sezionalismo.

Le deviazioni della democrazia e i tentativi di costituire su altre basi lo Stato non erano mancati nemmeno prima del 1915. La storia del socialismo e del comunismo e quella dell'anarchia non incominciano dall'ultima guerra; hanno il loro fondamento nei primi annali dall'umanità. Ma in nessuna epoca della storia si ebbero i numerosi tentativi di questi ultimi anni di sostituire allo Stato democratico, che pareva l'assetto politico generale e definitivo delle genti moderne, altre forme politiche alle quali dobbiamo rivolgere il nostro esame, per constatare come nessuna di esse abbia avuto non solo elementi di durata ma alcuna di quelle condizioni che ci avrebbero almeno consentito di classificarla

(1) *Political thought*, pag. 231.
(2) *The ethics of citizenship*, pag. 34.
(3) *La démocratie et la France*, pag. 34.
(4) Deschamps, op. cit., pag. 94; Godkin, *Problems of modern democracy*, pag. 131; Lecky, *Democracy and liberty*, vol. I, pag. 138.

Digitized by Google

tra le forme possibili di governo, tra le espressioni moderne dello Stato, tra le costituzioni compatibili con la natura, con le esigenze, col progresso della moderna società.

Le varie manifestazioni, delle quali ci proponiamo di esaminare i brevi esperimenti, si possono ridurre a quattro: il sezionalismo, cioè la sostituzione dello spirito di classe, commerciale, industriale, politico, alla manifestazione collettiva degli interessi della società, del quale si è tentata l'affermazione specialmente in Inghilterra; il sindacalismo, che, sperimentato dapprima in Francia e in Inghilterra, degenerò nel bolscevismo, che determinò la rivoluzione della Russia, minacciando colle idee e colle armi l'intera Europa; il socialismo, nelle sue svariate manifestazioni, delle quali si ebbero in parecchi Stati parziali applicazioni, le une durevoli e tali da imprimere persino un nuovo carattere al governo dello Stato, le altre effimere e siffattamente contrarie alla natura umana, da non reggersi in alcun modo; infine la anarchia, che, anche nelle sue moderne manifestazioni, apparve la più infelice delle degenerazioni politiche, quella alla quale in qualunque società viene ben presto a mancare qualsiasi fondamento, per ripiombarla dagli orrori del disordine universale alla salda compagine di una nuova autocrazia.

Il sezionalismo inglese si considera come la conseguenza della riforma elettorale del 1867, che aggiunse 1.300.000 elettori agli esistenti, raddoppiandone il numero. I nuovi elettori erano in gran parte privi dell'istruzione elementare, non potevano certamente recare nella vita pubblica quel contributo che i fautori dell'ampliamento del suffragio avevano sperato. Disraeli e Lord Derby, che pure erano stati favorevoli alla grande riforma politica, riconobbero che il loro partito aveva fatto « un salto nel buio » al solo fine di conservare il proprio potere politico contro i liberali, e Roberto Lowe, che era stato uno dei più fieri avversari della riforma, annunciò che essa avrebbe peggiorate le qualità della Camera dei Comuni ed accresciuto in modo pericoloso l'autorità del gabinetto. Anche G. Stuart Mill, per quanto appartenente al partito radicale, nulla di buono potè presagire dalla possibilità della tirannide di una maggioranza di ignoranti,

Digitized by Google

e chiese che per lo meno venisse accolta la rappresentanza proporzionale, per assicurare le minoranze. Più severo fu Tommaso Carlyle, che paragonò la votazione della riforma elettorale alla cascata del Niagara, e imprecò contro la follia che introduceva nella costituzione nuovi elementi di inettitudine, di leggerezza, di corruzione ed ogni sorta di baldorie.

I danni del suffragio universale furono tanto maggiori che il popolo non solo era incapace a servirsene, ma in fondo, non lo aveva chiesto. Sotto questo aspetto la riforma elettorale del 1867 costituì una rivoluzione politica maggiore di quella che aveva agitata l'Inghilterra nel 1689, imperocchè trovò a proprio servizio una stampa autorevole e diffusa, l'abitudine dei pubblici comizî, l'ordinamento dei lavoratori in associazioni e in unioni per cui riuscì loro più facile esercitare un effettivo potere nello Stato. Un primo colpo venne a modificare la costituzione dei due classici partiti politici, per cui la Camera dei Comuni dovette ben presto aprirsi ai radicali, i quali diffusero largamente nel paese il loro programma. Si aggiunga che la riforma del 1867 aveva chiamato al voto principalmente i lavoratori delle città e dei maggiori centri industriali, per cui le campagne esercitavano ben presto una così grande e viva pressione da determinare Guglielmo Gladstone e il suo partito ad estendere nel 1884 la riforma elettorale anche alle campagne, ammettendo allo stesso titolo al voto tutti i contadini, e modificando anche più profondamente l'ultima compagine del Parlamento inglese. L'aggiunta di questi numerosi elettori rurali portò un nuovo elemento di particolarismo, che diede risalto anche maggiore a quello dei lavoratori dei centri industriali, e determinò quel frazionamento nazionale che contribuì a modificare profondamente l'aspetto stesso dello Stato (1).

L'Inghilterra aveva esercitato una grande influenza sullo sviluppo del sistema costituzionale appunto a cagione dell'esistenza dei due classici partiti, i *tory* e i *whigs*, secondo il loro antico nome,

(1) RICHARD HIGGS, *The labour movement;* CR. LOWES DICKINSON, *Development of Parliament;* HEARNSHAW, op. cit., cap. V.

Digitized by Google

i quali rappresentavano le due diverse tendenze della politica. Ciascun popolo che riesce a governarsi liberamente è infatti spinto a progredire per naturale impulso della sua vita politica; ma dopo aver compiuto i progressi più facilmente accessibili, sente il bisogno di consolidarli, rimpiange forse alcune delle istituzioni che questi progressi hanno distrutto e al bisogno di progredire sottentra quello di coordinare e consolidare quello che ha conseguito e così viene a prevalere lo spirito di conservazione. Le due opposte tendenze dell'anima umana si manifestano in ogni società, ma riescono specialmente evidenti dove ha potuto avere la sua piena espansione il governo rappresentativo. In Inghilterra la conservazione e il progresso si alternarono dai tempi più antichi; e bastino la proclamazione della *Magna Charta*, che fu uno dei maggiori trionfi del partito *whig*, e le dichiarazioni di Merton le quali, col famoso assioma: *nolumus leges Angliae mutari*, posero il primo fondamento del torismo.

I secoli modificarono profondamente i due grandi partiti politici ed è certo che nulla essi hanno più di comune con le idee di Tommaso Becket o di Simone di Montfort. Il progressivo adattamento delle idee e dei programmi dei due partiti, i successivi mutamenti dell'ambiente politico subirono non solo gli effetti dell'evoluzione naturale, ma altresì veri e proprî innesti, che si potrebbero dire rivoluzionari, come quando, nel 1885, Guglielmo Gladstone accolse nel programma del partito liberale l'*home rule*, o quando, nel 1906, la memorabile disfatta subìta nelle elezioni costrinse i conservatori a gittare a mare gran parte del loro programma per renderlo più adatto alle moderne esigenze dello Stato costituzionale. I due partiti inglesi sono tra loro profondamente diversi, ma tuttavia hanno un fondo comune, senza del quale non si avrebbero due partiti, ma due fazioni e quasi due popoli diversi, i quali in tutti i conflitti politici verrebbero a trovarsi di fronte. La monarchia costituzionale, la costituzione del gabinetto, l'autorità della Camera dei Comuni, la prevalenza delle idee della maggioranza, la tolleranza religiosa, la supremazia del potere civile sul militare, la forza della marina, la continuità della politica estera, l'importanza dell'educa-

Digitized by Google

zione e delle riforme sociali costituiscono il fondo comune di entrambi i partiti.

Le differenze riguardano piuttosto le vie e i mezzi per conseguire gli identici fini. E. Burke esprimeva assai bene il fondamento di queste differenze, affermando che « il Parlamento non è un congresso di ambasciatori rappresentanti di interessi diversi e contraddittorî, che essi debbano sostenere con la rigidità con cui un avvocato sostiene di fronte ad un altro la causa del suo cliente. È l'assemblea deliberante di una Nazione, che ha un interesse proprio diverso dagli interessi e dai pregiudizî locali, ispirato essenzialmente al benessere e al progresso generale della Nazione. Noi eleggiamo un deputato; quando è eletto, non è il deputato di Bristol, ma il rappresentante del paese al Parlamento ». Infatti G. Pitt, eletto dai 12 elettori del piccolo borgo putrido di Old Sarum, non era meno deputato di Burke, eletto dalla città di Bristol.

Ma nel 1880 incominciarono quelle profonde modificazioni che dovevano condurre alle affermazioni del sezionalismo ed ai tentativi di sostituirlo radicalmente alle istituzioni parlamentari. Parnell organizzava in quell'anno l'irreduttibile gruppo nazionalista irlandese, i cui membri continuavano ad appartenere al Parlamento inglese, ma mettevano in capo al loro programma la completa indipendenza della loro isola, o quanto meno l'istituzione di un distinto Parlamento irlandese. Nel 1893 Keyr Hardie costituiva il partito indipendente del lavoro, che si proponeva di occuparsi degli interessi di una sola classe della popolazione, quella che traeva i mezzi di sussistenza dal lavoro manuale. La scissione dei nazionalisti non costituiva ancora una grande trasformazione, ed anche quando nel 1918 si affermò in partito distinto per l'autonomia del paese di Galles, parve piuttosto che il Parlamento inglese accennasse ad assumere carattere federale che quello di subire una profonda trasformazione costituzionale. Ma il partito del lavoro determinò una vera disintegrazione della Nazione in un antagonismo di classe, che doveva produrre i più dannosi risultati. Anche l'Inghilterra aveva avuto i suoi esperimenti di affermazioni separatiste sociali

Digitized by Google

e politiche, a cominciare dalla rivolta di Fitzrobert nel 1196, all'insurrezione dei contadini nel 1381, alla ribellione di Cade nel 1450 e all'insurrezione di Ket nel 1549 sino alla disastrosa campagna di Everardo di Winstanley, riuscita così fatale agli interessi generali del popolo. Questi lontani esempî non servirono a impedire lo sviluppo delle *Trades-Unions*, che diventarono in pochi anni uno degli elementi più dissolventi della vita nazionale e al principio della guerra avevano raccolto in 1135 associazioni operaie circa 4 milioni di cittadini, con un capitale di oltre 5 milioni di sterline (1).

Non è qui il caso, nè sarebbe d'altronde necessario a questo nostro breve studio politico, di riassumere la storia delle *Trades-Unions*. Si vollero collegare alle gilde e alle corporazioni d'arti e mestieri dei Comuni italiani, ma trattasi solo di somiglianze apparenti e superficiali. Le associazioni operaie inglesi sorsero con la grande trasformazione industriale del secolo XVIII e furono prime quelle dei cappellai nell'anno 1772, dei compositori nel 1775 e dei coltellinai nel 1790. Le grandi trasformazioni industriali, per cui il lavoro dal villaggio venne trasferito alla città e dalla vita domestica alla fabbrica, determinarono anche nelle idee e nelle consuetudini dei lavoratori i più profondi mutamenti. Un antico statuto di Elisabetta (2) consentiva ai lavoratori di determinare soltanto col concorso dei giudici di pace il tasso dei salari e la durata dell'alunnato per ciascuna industria. Per secoli il legislatore manifestò la sua azione di fronte al lavoro soltanto al fine di aumentare i freni ed accrescere i divieti, e specialmente all'epoca della rivoluzione francese imperversarono i maggiori rigori contro tutte sorta di associazioni operaie. Laonde queste, per sfuggire ai rigori della legge, dovevano trasformarsi in società segrete, ricorrere alle cospirazioni, o appagarsi col

(1) *Labour yearbook for* 1916; *Board of trade report*, Documenti della Camera dei Comuni, 6109, pag. XX; HOWELL G., *Le passé et l'avenir des Trades-Unions*, Paris 1892; P. MANTOUX et M. ALFASSA, *La crise du Trade-Unionisme*, Paris 1903; SYDNEY and BEATRICE WEBB, *History of Trade-Unionism*, London 1894.

(2) 5 Elis., c. 4 (1563), revocato dal 38-39 Vict., c. 86 (1875).

Digitized by Google

nome innocuo di *Società di amici*, col quale ancora nel 1824 troviamo appena quarantasette unioni. Riuscì in quell'anno a G. Hume di ottenere la revoca di rigori che non erano più compatibili con lo stesso progresso dell'industria moderna.(1).

Cominciò così in quell'anno la vera storia del *trade-unionismo* in Inghilterra, che ebbe un primo periodo di agitazioni quasi rivoluzionarie sino al 1848. Si succedettero ben presto nuovi rigori e più severi freni contro le associazioni che profittavano anche delle più innocue concessioni per estendere la loro azione politica. Si aggiunga che ad ogni occasione seguivano aperte ribellioni, scioperi violenti e violenta era specialmente la lotta contro la progressiva sostituzione delle macchine al lavoro manuale, mentre anche nelle campagne si distruggevano talvolta i raccolti, si abbruciavano le messi, si ripetevano le più gravi minacce contro la proprietà. Nel 1825 il Parlamento approvò una legge per cui le associazioni operaie si potevano costituire per due soli intenti: regolare i salari e determinare le ore di lavoro; in tutto il resto le *Trades-Unions*, specie in quanto pretendevano di regolare in qualsiasi modo le industrie e i commerci, dovevano considerarsi come illegali. E specialmente di fronte alla prevalenza delle idee conservatrici determinata dai loro medesimi eccessi, l'azione delle *Trades-Unions* venne per molti anni considerata come sospetta, i loro capi non ebbero alcuna difesa di fronte alla legge e all'autorità, e i loro fondi erano in balìa degli amministratori. Come sempre avviene negli ordinamenti sociali, gli eccessivi rigori determinarono nuove violenze; si inasprì la lotta contro le macchine, i lavoratori si vennero sempre più isolando dal resto della società ed accolsero con crescenti simpatie le idee socialiste ed anarchiche. Le idee di Carlo Marx si diffusero rapidamente anche in Inghilterra; Roberto Owen costituì la *Grand National consolidated Union*, la quale si proponeva di riunire tutti i lavoratori in una vasta cooperativa comunistica sulle rovine dell'ordine sociale esistente. E quando, alla fine,

(1) SIDNEY WEBB, *History of Trade-Unionism*, pag. 14; SCHLOESSER, *Trade-Unionism*, pag. 20.

Digitized by Google

scoppiò nel 1848 la rivolta dei Carlisti, eco della rivoluzione che in quell'anno agitò quasi tutta l'Europa, le forze conservatrici della società si trovarono raccolte per impedire che l'Inghilterra si dividesse in due Nazioni distinte, ed il sezionalismo venne colpito nella sua stessa radice.

Ma dopo alcuni anni di prudenti riserve e di pacifico sviluppo si poterono di nuovo affermare le associazioni operaie nelle quali era venuta intanto prevalendo la forma cooperativa, e si associarono in vaste federazioni nazionali. Trassero i massimi benefici il giorno nel quale non si trovarono più contro la legge per impedire lo sviluppo moderno delle industrie meccaniche, ma ne accettarono i progressi e cercarono anzi di trarne profitto per le loro stesse associazioni. In seguito, dopo il Congresso generale tenuto nel 1868, le leggi del 1871 e del 1876 riconobbero l'esistenza stessa delle associazioni operaie, determinarono la loro costituzione e diedero tutte le necessarie garanzie ai loro fondi. Non si trattava più di associazioni intese a lottare contro l'industria, ma di provvide manifestazioni intese ad assicurare rimedî contro la disoccupazione, pensioni per la vecchiaia, freni contro gli eccessi del lavoro e temperamenti, talvolta sanciti dalle stesse leggi, nei casi di lavori insalubri o richiedenti una straordinaria fatica.

Così avvenne che allorquando il Parlamento deliberò una grande inchiesta sulle *Trades-Unions*, il paese potè constatare che i loro abusi costituivano un'eccezione, mentre non se ne potevano disconoscere i vantaggi, specie quello di una grande temperanza e di una diffusa calma nelle agitazioni dei lavoratori. Nel 1871 venne costituito un comitato parlamentare al fine di vigilare tutta la legislazione relativa al lavoro e di provvedere alle riforme che sarebbero state necessarie. Per qualche anno pochi furono i deputati ascritti al partito del lavoro, e costituivano piuttosto una frazione del partito liberale. Ma dopo il Congresso del 1885 nel quale prevalsero idee schiettamente socialiste, venne condannata qualsiasi alleanza con altri partiti, e si determinò così un nuovo tipo di *Trades-Unions* le quali si dichiararono in lotta aperta con la società e con lo Stato e a poco a

Digitized by Google

poco posero innanzi le maggiori pretese. Secondo i socialisti della scuola di Marx, i lavoratori sono i soli creatori della ricchezza che dovrebbe pertanto appartenere esclusivamente ad essi; secondo i collettivisti, lo Stato doveva assumere il controllo diretto dell'industria e provvedere a tutti i mezzi necessarî per assicurare la prosperità ed il benessere di tutti i cittadini. Questo nuovo indirizzo, che imperversò specialmente verso il 1890, si affermò nel congresso tenuto in quell'anno a Liverpool col chiedere le otto ore di lavoro, la municipalizzazione di varî servizî, e specialmente la costituzione di fondi speciali contro la disoccupazione.

La crisi suprema delle *Trades-Unions* inglesi seguì nel 1894, al Congresso di Norwich. Già da alcuni anni si erano manifestati profondi dissidî fra le nuove unioni che accoglievano senza altro i principî del socialismo e quelle che avevano cercato di mantenere il vecchio carattere inglese. In quel Congresso prevalse il principio della nazionalizzazione della terra e di tutti i mezzi di produzione, di distribuzione e di scambio, e così la separazione tra i due indirizzi fu completa. In pochi anni le antiche unioni perdettero siffattamente terreno, che il *Partito indipendente del lavoro* potè costituirsi in Parlamento ed accogliere un gran numero di seguaci; sebbene in fatto i socialisti costituissero una piccola minoranza, essi dominavano con le loro idee questo partito. Il principio della fine per le idee temperate venne colla legge del 1906 per provvedere alle contese delle *Trades-Unions*, che nell'intenzione dei suoi autori mirava a moderare i conflitti di classe, ma nel fatto riuscì ad attribuire alle associazioni operaie una posizione privilegiata, recando un colpo mortale alla democrazia industriale, ed abbandonandole nelle mani di una vera oligarchia rivoluzionaria, per cui F. Hearnshaw chiama quella legge la *Magna Charta* del sindacalismo e dell'anarchia.

Digitized by Google

2. — Il socialismo.

Le idee e i principî del socialismo germanico avevano fatto intanto grandi progressi anche in Inghilterra e i capi delle unioni operaie si inspiravano ormai completamente ad essi. Troppo tardi si avvidero che, anche con la proclamazione della società internazionale e di una specie di cosmopolitismo ideale, la Germania mirava esclusivamente ad affermare il proprio dominio, quando pareva che persino l'adesione dell'Inghilterra alla gran guerra avrebbe trovato qualche difficoltà nelle classi operaie. Certo che queste con gli scioperi dei primi anni della guerra riuscirono a strappare al Parlamento vantaggi e privilegi che attribuirono loro singolari profitti e ne fecero quasi uno Stato nello Stato. Il sezionalismo, che era stato un fenomeno principalmente inglese, veniva così a scomparire il giorno in cui anche l'Inghilterra prendeva posto con le altre Nazioni nella grande lotta del socialismo, ed è soltanto all'abilità con la quale essa ha saputo profittare della vittoria, che si deve se fino ad ora venne mantenuta integra la sua compagine nazionale. In apparenza venne meno colpita, dalla grande crisi che tenne dietro alla guerra, di altre genti europee; ma lo stato quasi permanente di guerra aperta con l'Irlanda, i vasti scioperi, specialmente nelle miniere di carbon fossile, che per poco non compromisero la stessa potenza industriale della Gran Bretagna, dimostrano abbastanza come anche là covino sorde minacce che la grande autorità del governo rappresentativo e la solidità delle tradizioni politiche non bastano a dileguare.

La maggiore deviazione dei principî democratici è quella determinata dai progressi del socialismo. Vi è un evidente e irreducibile contrasto fra i principî socialisti e i principî democratici. Non si possono immaginare due concetti politici i quali siano separati da un abisso più profondo di quello che si apre fra la democrazia e il socialismo (1). La democrazia tende alla con-

(1) Le Bon, *Psychologie du socialisme.*

Digitized by Google

ciliazione delle varie classi sociali e alla costituzione di una società fondata sull'uguaglianza, il socialismo provoca e profitta della lotta di classe e divide la società in altrettante parti, combattenti fra loro (1). P. Leroy Beaulieu ha potuto affermare pertanto che il socialismo è il nuovo e più terribile avversario della libertà e del progresso, che se può costituire nuove forme di società, e persino esercitare la sua influenza sullo Stato e sulla forma del governo, determina ad ogni modo una vera e propria soluzione di continuità dei principî democratici, contrastando con tutte le idee che hanno condotto alla formazione dello Stato moderno, rinnegando il patriottismo e lo stesso sentimento di nazionalità, mirando ad un cosmopolitismo del quale si è pur vista all'occasione l'assoluta vanità (2).

Il *trade-unionismo* col sezionalismo, che ne è l'espressione, costituisce un fenomeno principalmente inglese, essendosi svolto specialmente in Inghilterra, prima di confondersi col moderno socialismo. Dobbiamo ora esaminare la degenerazione della democrazia, o piuttosto delle idee politiche e sociali, in aperto contrasto con essa, determinata in quasi tutti gli Stati dallo sviluppo del socialismo. Noi vedremo successivamente quali differenze esistano tra il socialismo e le due altre degenerazioni della società moderna che si traducono nel sindacalismo e nell'anarchia, e trovarono le loro svariate espressioni nei tentativi molteplici ai quali l'Europa fu costretta ad assistere di orrore in orrore negli ultimi anni della guerra e dopo la sua fine. Il socialismo è fenomeno mondiale, ma specialmente italiano; anche fra noi lo troviamo espresso nelle sue diverse manifestazioni, e nei suoi svariati tipi, che si estendono appunto dal socialismo riformatore, compatibile persino col concetto moderno dello Stato, alla più selvaggia anarchia.

La parola socialismo venne usata dapprima in Inghilterra, nelle pubblicazioni dei discepoli di Robert Owen, poi in Francia, da Pietro Leroux e da Luigi Reybaud, e popolarizzata specialmente

(1) LAGARDELLE, *Le socialisme ouvrier*.
(2) *Collectivisme*, Paris 1910; e cfr. RAC, *Il socialismo contemporaneo*.

Digitized by Google

nell'opera di L. Reybaud sui *Riformatori e socialisti moderni* (1). Si può affermare che il moderno socialismo è nato al principio del secolo XIX da un concorso di circostanze e di influenze morali che dovevano fatalmente determinarlo. Si connette a quel generale movimento di idee e di fatti che riuscirono alla Rivoluzione. I motori essenziali dell'antica società si erano spezzati; l'idea religiosa da cui derivava principalmente la disciplina delle anime si era affievolita; la coordinazione delle forze vive della Nazione raccolta in un ordine determinato attorno ad un sovrano assoluto, per la formazione e per la difesa dell'unità nazionale, si era spezzata. Sotto l'influenza del progresso generale delle idee, di fronte all'azione dei progressi scientifici ed industriali, il pensiero di una società di lavoratori, organizzata per assicurare il maggior benessere dei proprî membri, si era venuta a poco a poco sostituendo all'antico ideale cristiano e feudale che aveva creato la monarchia. Un sentimento di ottimismo universale spingeva gli uomini ad una specie di ideale terreno, che doveva tradursi in atto con la giustizia e con la fraternità; vi contribuiva la stessa moltiplicazione delle ricchezze e la loro più facile accessibilità anche da parte del maggior numero.

Difficile riesce sceverare il socialismo dal comunismo, sebbene si possa dire che questo abbia già i suoi fondamenti nella società antica, mentre il socialismo è relativamente moderno. Non abbiamo bisogno di ricordare le idee comunistiche degli antichi, che trovarono la loro principale espressione nella *Repubblica* di Platone; nè di ricordare quali influenze abbia esercitato, sui principî che informarono poi il comunismo, le dottrine del cristianesimo primitivo. In tutto il medio evo non mancarono tentativi di comunismo e scrittori che ne esaltarono i principî, e se noi possiamo ammirare la *Città del Sole* di Tommaso Campanella e la *Repubblica delle api* di Bonifacio, l'*Utopia* di Tommaso Moro e il *Mondo dei Saggi* di Francesco Doni, dobbiamo riconoscere che

(1) Owen, *The association of all classes of all nations;* Reybaud, *Réformateurs et socialistes modernes*, due volumi, Paris; D'Eichtal E., *Socialisme, communisme et collectivisme*, Paris 1892.

Digitized by Google

i brevi tentativi di attuare i principî del comunismo in alcune società medioevali ebbero il più completo insuccesso. Il fondamento di quegli scrittori al pari dei tentativi dei riformatori, era sempre lo stesso: la bontà iniziale della natura umana, l'eguaglianza originale di tutti gli uomini, la legittimità benefica e primordiale delle passioni divenute dannose soltanto a cagione delle difettose istituzioni. Trattavasi di una lunga elaborazione storica che risaliva alla Giudea ed alla Grecia, alle dottrine dei profeti ed al Vangelo, e doveva ispirare non solo le esagerazioni del comunismo, ma altresì quelle idee più temperate che ebbero il loro successo nella rivoluzione francese.

Non è necessario seguire la storia del socialismo e ricordare le varie scuole che ne affermarono i principî, specialmente fra il 1830 e il 1848, per riuscire al collettivismo industriale ed agrario ed al socialismo contemporaneo, come venne espresso specialmente nelle teorie di Lassalle e di Carlo Marx. Trattasi di un fenomeno oramai conosciuto da tutti poichè si è diffuso a tutti gli Stati; l'abate Winterer, nel riassumerne la storia, non trascura alcuno Stato d'Europa o d'America, iniziando il suo studio dalla Germania, dove il socialismo ebbe i suoi più autorevoli assertori e potè compiere tranquillamente i maggiori progressi. Fermeremo dunque in modo principale la nostra attenzione a quello che è avvenuto ed avviene nel nostro paese, dove il socialismo venne a poco a poco crescendo sino a diffondersi non solo in tutte le provincie, ma a costituire un vero partito politico, per quanto diviso da tendenze e programmi diversi (1).

Sin dal 1890 nel Congresso nazionale di Roma, si affermarono infatti il programma massimo e il minimo ben diversi tra loro. Il primo muove dalle premesse, che « nel presente ordinamento della società gli uomini sono costretti a vivere divisi in due classi: da un lato i lavoratori sfruttati, dall'altro i capitalisti detentori e monopolizzatori delle ricchezze sociali; che i salariati d'ambo i sessi d'ogni arte e mestiere formano, per la loro dipen-

(1) A. Marazio, *Il partito socialista italiano e il governo*, Torino 1906: *Critica sociale*, Milano, e tutti gli scritti, i programmi, le polemiche ivi citate.

Digitized by Google

denza economica, il proletariato costretto ad uno stato di miseria, di inferiorità e di oppressione; che tùtti gli uomini, purchè concorrano a creare e a mantenere i beneficî della vita sociale, hanno lo stesso diritto a fruire di questi beneficî e anzitutto della sicurezza sociale dell'esistenza ». Questo programma riconosceva che i lavoratori non potranno conseguire la loro emancipazione se non mercè la socializzazione dei mezzi di lavoro (terre, miniere, fabbriche, mezzi di trasporto, ecc.) e la gestione sociale della produzione: e che questo scopo sociale non si può raggiungere che mediante l'azione del proletariato, organizzato in distinto partito di classe. Questo partito deve avere la sua esplicazione sotto il duplice aspetto di una lotta di mestieri per i miglioramenti immediati della vita (orarî, salarî, regolamenti di fabbrica, ecc.), lotta devoluta alle camere del lavoro ed alle altre associazioni di arti e mestieri; di una lotta più ampia, intesa a conquistare i poteri pubblici nello Stato, nelle provincie, nei Comuni, nelle opere pie, per trasformarli da strumenti di oppressione in mezzi volti all'espropriazione economica e politica della classe dominante.

Il programma minimo conduce del pari al regime collettivista, ma con assai maggiori temperamenti. Invoca il suffragio universale completato col *referendum*, per cui il popolo dev'essere chiamato ad esprimere il proprio voto nelle questioni più importanti. Si aggiunge il voto alle donne. Non si pone la questione pregiudiziale sulla forma del governo, sebbene evidentemente la forma monarchica non si possa conciliare con lo stato collettivista. Il programma minimo bandisce la libertà di tutte le opinioni e di tutte le manifestazioni: parola, stampa, riunione, associazione, guarentigie dell'esistenza e dello sviluppo di tutte le organizzazioni economiche: cooperative, leghe, sindacati, camere del lavoro; responsabilità effettiva dello Stato e dei pubblici funzionarî. Il programma minimo chiede inoltre che il codice penale non punisca le grida e le manifestazioni sediziose nelle riunioni in luogo pubblico, nè chi fa pubblicamente l'apologia di un fatto che la legge considera come delitto, od eccita alla disobbedienza della legge ed all'odio tra le varie classi sociali, in modo pericoloso

Digitized by Google

per la pubblica tranquillità. Il programma minimo del socialismo richiede la neutralità assoluta dello Stato nei conflitti tra capitale e lavoro, la libertà di coalizione e di sciopero, la facoltà per il maggior numero di imporre le proprie idee alla minoranza, che resterebbe priva di qualsiasi tutela. Si aggiungono un più vasto discentramento, più efficaci guarentigie per i cittadini di fronte alla giustizia, ed una maggiore estensione della libertà condizionale e del patrocinio gratuito, civile e penale. Economicamente sono comprese nel programma minimo la limitazione e la tutela del lavoro delle donne e dei fanciulli, il riposo settimanale di almeno 36 ore consecutive, il miglioramento dei patti colonici a vantaggio dei contadini, l'estensione dei probi-viri alle classi agricole. Si aggiungono le riforme tributarie che fanno capo specialmente all'imposta progressiva globale sui redditi e sulle successioni, accompagnata dalla riduzione degli interessi del debito consolidato.

Le idee del socialismo si diffusero rapidamente anche nel nostro paese, prima nelle città, poi nelle campagne: le dottrine lusingatrici trovano facilmente largo consenso nelle moltitudini, quando sentono ripetere di continuo, in pubbliche e private adunanze, che tutti gli uomini purchè concorrano, secondo le loro forze, a creare e a mantenere i beneficî della vita sociale, hanno lo stesso diritto di fruirne; che il lavoro è tutto, il capitale è nulla perchè ozioso e improduttivo; che non vi è nessuna ragione perchè gli uni vivano di stenti, gli altri nuotino nei godimenti; che la carità umilia e la rassegnazione ribadisce la miseria; che è necessario agitarsi e strappare al capitalista tutti i miglioramenti mediati circa i salari, le ore, i regolamenti del lavoro e mirare nel medesimo tempo alla conquista di tutti i poteri pubblici.

Il partito socialista, che già si era affermato ed aveva conquistata una posizione importante in quasi tutti gli Stati d'Europa, si venne così sviluppando anche in Italia per effetto di una vasta e libera predicazione dell'odio di classe, di promesse profuse a larga mano, di illusioni seminate dovunque, di appetiti energicamente eccitati. Bisogna però riconoscere che giammai avrebbe potuto avere un così rapido sviluppo se non avesse trovato nel

Digitized by Google

governo quasi un alleato. Nulla di più legittimo e di più corretto della libertà di riunirsi, di associarsi, di sostenere le proprie dottrine; ma tutto questo dovrebbe seguire sempre col più rigoroso rispetto delle istituzioni dello Stato e delle leggi; chè, in caso diverso, l'organizzazione e la propaganda hanno non solo apparenze, ma effetti sovversivi, costituiscono un principio di esecuzione di dottrine contrarie all'ordinamento politico del paese. In questo caso il governo ha il diritto e il dovere di difendere energicamente la società.

Si può dire che sin dal 1895 quando tornarono in Italia numerosi emigranti, i quali appunto per le loro idee socialiste vennero espulsi da altri Stati, incominciò fra noi un'eccessiva tolleranza ed una condiscendenza quasi incredibile verso le dottrine del partito, ed i suoi banditori. Il governo chiuse gli occhi e le orecchie davanti all'opera degli agitatori, ed appena li apriva in caso di aperte sommosse. L'on. Giolitti, che in quegli anni tenne a lungo il potere, trovava comodo di assicurarsi con questa tolleranza il voto del partito socialista in Parlamento, e così questo aveva la più sconfinata libertà di esercitare la propria influenza nel paese. Le pubbliche autorità si trovarono in quegli anni spesse volte in gravi imbarazzi di fronte a comizî ed a discorsi che erano apertamente contrarî alla legge, e pure sapevano di non potere impedire o frenare senza incorrere nella disgrazia del Ministero. Che se ne venivano mosse censure, anche in Parlamento, facile era la risposta, che la libertà non aveva mai recato danno ad alcuno Stato e il richiamo alla famosa lancia di Achille che aveva virtù di sanare le ferite da essa recate.

È pure necessario aggiungere che questa espansione del partito socialista non trovò alcun ostacolo da parte delle altre classi sociali. La borghesia aveva sentito abbastanza il dovere di promuovere la redenzione morale e materiale delle classi lavoratrici, ma aveva anche il diritto di opporsi sin da principio alle idee collettiviste ed a tutti i propositi di sovvertire l'ordinamento sociale. Si mostrò talvolta persino indifferente di fronte alle riforme sociali, proposte dal governo, e dalla cui pronta e retta applicazione avrebbero potuto derivare alle classi lavoratrici vantaggi

Digitized by Google

sufficienti a trattenerle sulla via del socialismo. Si potrebbe quasi affermare che la borghesia non ha saputo mai farsi un'esatta idea del pericolo al quale si trovava esposta la società con lo sviluppo delle dottrine socialiste; pensava forse che giammai il partito socialista avrebbe potuto conseguire la maggioranza in un paese come il nostro ed impadronirsi così del governo, dando a tutta la legislazione ed all'azione dello Stato un carattere rivoluzionario. Ma non tenne conto abbastanza del carattere arbitrario e violento di queste dottrine, per cui non era necessario che i loro fautori conseguissero effettivamente la maggioranza, bastando, come di fatto avvenne, che essi trovassero la via aperta all'esercizio della loro azione e potessero imporsi, anche pochi, sui molti, pavidi, incerti od incapaci a resistere alle loro seduzioni.

Il partito socialista trasse cospicue forze dall'abilità con la quale seppe far sua la causa di tutti i malcontenti, sostenendone le domande ed appoggiandone i desiderî, quasi fosse il solo partito che avesse a cuore i loro interessi e potesse migliorarne le condizioni. I ferrovieri, che ancora non erano ascritti come classe al partito socialista, ne invocarono l'aiuto sin dalle agitazioni del 1902, e l'ebbero così efficace da trionfare di tutte le difficoltà e conseguire vantaggi superiori a quelli che avevano sperato. Gli impiegati delle poste e dei telegrafi aspiravano a migliorare le loro retribuzioni e poichè il governo indugiò a provvedere costituirono la federazione postale e telegrafica, che affidò subito il suo patrocinio ai deputati socialisti, i quali divennero i veri capi irresponsabili di un'amministrazione che esercita uno dei più importanti servizi dello Stato. Così sin dal 1903 si vide un Congresso delle scuole secondarie deliberare la propria inscrizione al partito socialista, come il solo che ripromettesse loro di migliorarne le condizioni economiche. Il governo non oppose a questi fenomeni la resistenza che pur sarebbe stata legittima, non comprese il danno e il pericolo che derivava allo Stato dal fatto che intere classi dei suoi dipendenti si associavano, in sostanza, ai suoi nemici, e ne minavano la stessa esistenza. Doveva infatti venire un giorno in cui di concessione in concessione e di arbitrio in arbitrio i più importanti e delicati servizi pubblici sarebbero

Digitized by Google

stati in balìa dei socialisti, e l'autorità dello Stato si sarebbe trovata disarmata ed incapace a proteggere la società in alcuni dei suoi più urgenti e generali bisogni.

Le classi lavoratrici si unirono sempre più strettamente, costituendo in tutti i centri urbani le camere del lavoro, alle quali seguirono più tardi le leghe di resistenza nelle campagne. Le une e le altre non hanno certamente di per sè stesse alcun carattere illegittimo o pericoloso, che anzi potevano considerarsi come rappresentanti naturali e dirette degli operai e dei contadini, per assisterli nella ricerca del lavoro, per procurare di migliorarne le condizioni e specialmente l'istruzione professionale, per educarli all'esercizio dei loro diritti e all'adempimento dei loro doveri, e specialmente servire di intermediarî nel componimento delle controversie fra il capitale e il lavoro. Senonchè le nostre camere di lavoro e più ancora le leghe agricole si affermarono sin da principio come istituzioni di classe ed assunsero un carattere di lotta aperta contro il capitale, la proprietà fondiaria, la borghesia, per cui, ben lungi dall'attenuare i conflitti fra il lavoro e il capitale, li inasprirono, incitando agli scioperi, aggiungendo nuova esca al fuoco di tutti i dissidî ed assumendo spesso l'autorità di pubblici poteri. Il primo grande sciopero generale avvenuto nel settembre del 1904, che paralizzò per alcuni giorni anche i servizî pubblici e per conseguenza la vita stessa della Nazione, avrebbe dovuto essere un salutare avviso, ma il governo non osò opporre alcuna resistenza, e pertanto la situazione si venne sempre più aggravando. Le leghe si impadronirono del moto agrario, eccitando sin dal loro primo Congresso, tenuto a Bologna, i contadini alla socializzazione delle terre, e così il partito socialista ordinò le sue schiere alla più salda disciplina e le convinse, che la causa dei lavoratori era ormai esclusivamente affidata alla sua difesa.

Così fra il 1901 e il 1905 il partito socialista riuscì a propagarsi poco meno che in tutta l'Italia e ad ordinare vigorosamente la lotta di classe, aiutato dalle camere del lavoro e dalle leghe di resistenza. La sua alleanza col governo, per quanto limitata all'azione parlamentare, gli dette credito e favore; la difesa degli

Digitized by Google

interessi delle classi malcontente accrebbe a dismisura il numero dei suoi seguaci. Nessuna meraviglia che i suoi capi incominciassero a vagheggiare la conquista dei pubblici poteri, promovendo anzitutto miglioramenti immediati nel tenore di vita dei lavoratori. In queste condizioni seguirono i fatti di Buggerru, di Castelluzzo, di Sestri Ponente, che determinarono lo sciopero generale del settembre 1904. Affinchè si possa prettamente apprezzare quello che avviene ai nostri giorni, giova ricordare come si svolse quello sciopero, anche per dimostrare che molte delle agitazioni presenti non si debbono alla guerra e ai sentimenti da essa alimentati nell'animo delle popolazioni, ma piuttosto alla azione negativa del governo, che oggi, come allora, disconosce l'autorità dello Stato, lascia la società in balìa di pochi facinorosi, e curante soltanto di assicurarsi comunque una maggioranza in Parlamento, compromette la sicurezza sociale e la stessa vita della Nazione.

In una lettera del 18 settembre 1904 il sindaco di Venezia così descriveva la condizione della città: « Sospesa ogni comunicazione della città con la terra ferma, sia per via ferrata, sia per la via d'acqua; impedito e sospeso per due giorni il servizio interno dei vaporetti e delle gondole; sospeso per due notti il servizio della pubblica illuminazione; impediti con la violenza i vigili urbani di disimpegnarlo in sostituzione dei gasisti scioperanti; impedito il trasporto dei malati all'ospedale e privato quell'istituto della carne e del latte; minacciata la conduttura dell'acqua, minacciato il servizio dell'estinzione degli incendî; chiusi forzatamente gli edificî destinati al culto, imposta la chiusura di tutti i negozi, persino di quelli più necessari all'alimentazione; sospeso in alcune parti della città il servizio telefonico mediante rottura dei fili; sospesa la distribuzione della posta a domicilio, recati guasti alle lampade, agli orologi pubblici, impedito il servizio della pulizia stradale, abbandonata la città alla balìa del disordine e della prepotenza. Questo lo spettacolo al quale assistettero rattristati e mortificati i cittadini e, profondamente scandalizzati, migliaia di forestieri. La più ampia libertà venne lasciata ai promotori di tali disordini, mentre fu tolta del

Digitized by Google

tutto alla massima parte della cittadinanza, la quale a ragione si lagnava dell'abbandono in cui venne lasciata da parte del governo ». La lettera sdegnosamente continuava con una protesta che era allora sulle bocche di tutti. « L'amministrazione comunale ha il diritto di sapere se il governo intende di proteggere la cittadinanza contro ogni sopruso, o se questa deve pensare a sostituirsi ad esso per provvedere alla propria legittima difesa ».

Anche allora si disse che lo sciopero generale era una prova della rivoluzione ed è certo che gli agitatori mostrarono di possedere un ordinamento saldo e vigoroso. Essi furono in sostanza i vincitori, perchè si trovarono di fronte ad un governo animato da un solo pensiero: superare in qualsiasi modo il pericolo, anche a costo delle peggiori umiliazioni. L'autorità dello Stato ne uscì gravemente diminuita; tutte le classi sociali si unirono per chiedere non solo la soddisfazione dei loro legittimi interessi, ma l'accoglimento delle più esagerate pretese. Sorsero a centinaia associazioni, federazioni, sindacati, armati contro lo Stato; i ferrovieri, il personale delle poste e dei telegrafi, quello delle dogane, la maggior parte dei professori delle scuole secondarie, il personale subalterno delle pubbliche amministrazioni e delle manifatture dei tabacchi costituirono associazioni autonome e cercarono in tutti i modi di premere sul governo per strappargli i desiderati miglioramenti.

Si comprese finalmente la necessità di rafforzare l'autorità dello Stato e il 28 marzo 1905 il ministero Fortis incominciò col proporre il divieto dello sciopero agli addetti al servizio ferroviario, con efficaci sanzioni, ed accennò ad altre riforme che avrebbero arginato le esagerazioni della democrazia. Gli uomini di Stato più liberali, come gli scrittori più autorevoli, avevano presagito che la democrazia non avrebbe potuto avviarsi nei solchi tracciati dall'utopia senza esporre ai più gravi pericoli la compagine stessa della società. Nel suo libro sulla *Monarchia rappresentativa in Italia*, Cesare Balbo ha una pagina che si può applicare non solo alle condizioni politiche dell'Italia nel 1905, ma altresì alle odierne: « Fino a qual punto sarà spinta la vit-

Digitized by Google

toria della democrazia? Certo non sino al punto che sperano i rinnovatori degli antichi sogni di Platone, di Tommaso Moro, di Campanella, di Babeuf; e lo sperano tanto più che essi sono riusciti fino a questo punto di dare un principio di esecuzione a quei sogni. Imperciocchè questo principio non è molto diverso da altri, anche antichi tentativi, da quelli della *Jacquerie*, degli Anabattisti, dei livellatori di qualunque tempo e luogo; e come furono brevi e piccoli tutti quei tentativi, così si vede che sono stati finora, ed è probabile che saranno, quelli dei comunisti e dei socialisti dei nostri dì; e quando riuscissero ad effettuarsi su maggiore scala e per maggior tempo, non perciò durerebbero a lungo, essendo contrario alla natura umana, impossibile ad effettuarsi, assurdo a supporsi, che di mezzo a quelle stesse società, comunque ordinate a comunismi o socialismi, non sorgessero di tempo in tempo, od anzi poco dopo o subito dopo l'ordinamento stesso, alcuni uomini insofferenti di quella più che spartana, più che monastica eguaglianza od obbedienza e servitù, non sorgessero, dico, a distruggerla. Che la vittoria della democrazia possa andare per qualche anno in qualunque paese fino a tal punto, io non crederei, ma sia pure; certo poi non potrà durare in nessun luogo dove siano uomini come noi, in nessun secolo finchè non siano mutati tali uomini ».

Negli anni che seguirono, la maggior cura del governo nel promuovere istituzioni e riforme favorevoli alle classi lavoratrici e l'aumento del benessere generale non consentirono un grande sviluppo al socialismo. I suoi fautori continuarono per giunta a disputare fra loro sia intorno ai supremi ideali da conseguire, sia a proposito dei mezzi più adatti a raggiungerli; si lasciarono inoltre volentieri traviare da considerazioni di ordine internazionale; i generosi ideali della fraternità umana ed i propositi di un'alleanza fra tutti i lavoratori facevano loro perdere di vista e persino contrastare apertamente le più evidenti necessità nazionali. Così non fu cagione di alcuna sorpresa il vedere il partito socialista schierarsi decisamente contro la guerra, sin dal giorno in cui venne tirato in Europa il primo colpo di cannone; ma si potè altresì constatare subito in quale diverso modo

Digitized by Google

erano intesi nei varî Stati gli ideali di democrazia, di fraternità dei lavoratori e tutti quei principî che avevano determinato la costituzione dell'Internazionale. Se veramente le forze dei lavoratori fossero state costituite dovunque quali risultavano dalle apparenze, esse sarebbero bastate ad impedire la guerra, imperocchè in nessun paese si sarebbe trovato un numero sufficiente di uomini pronti ad obbedire al precetto militare per volgere le armi contro i fratelli.

Senonchè la guerra doveva appunto dimostrare anzitutto la vanità dell'utopia internazionale e il labile fondamento sul quale riposava la fraternità generale dei lavoratori. La Germania era non solo la patria del collettivismo, ma si può dire che da essa il socialismo collettivista si era diffuso negli altri Stati. La lotta contro il socialismo vi aveva subìto le più strane vicende, ma quando scoppiò la guerra tutti i cittadini si trovarono uniti sotto le bandiere e il pensiero della difesa della patria e l'autorità dell'idea germanica prevalsero su ogni altro sentimento, per guisa che minimo fu il numero di coloro che non obbedirono alla chiamata, e nessun giornale eccitò alla resistenza o alla ribellione. Fu certamente un gravissimo colpo recato all'idea socialista in tutti gli Stati; da un lato agevolò la costituzione degli eserciti combattenti e pose tutte le Nazioni in grado di sostenere l'urto dell'Austria e della Germania; dall'altro fece sì che durante la guerra tutte le idee di resistenza, di disintegrazione, di decomposizione sociale svanirono come per incanto, e le Nazioni si trovarono compatte a lottare le une contro le altre. Che anzi, anche in Italia, come negli altri Stati, furono visti i più autorevoli campioni del socialismo spiegare sul campo le maggiori energie, e tutti i proletari combattere con un profondo sentimento del dovere, con un sentimento patriottico, con un valore, che nessuno avrebbe osato presagire.

Le cose apparvero alquanto mutate dopo la guerra, anzi può dirsi che il mutamento seguì a poco a poco e principalmente per colpa delle classi dirigenti e di coloro che furono chiamati a reggere lo Stato. Le classi dirigenti avevano, ma solo sino ad un certo punto, esercitati i loro doveri durante la guerra; si erano

Digitized by Google

visti dovunque generosi sacrificî e numerose abnegazioni, ma troppi avevano notoriamente cercato di sottrarsi ai pericoli e di valersi delle loro condizioni per assicurarsi una posizione privilegiata di fronte alle classi lavoratrici. Così, già durante la guerra aumentarono a dismisura le avversioni tra le varie classi sociali e molti di coloro che tornarono dalle trincee, dai reticolati, dalle più ardue prove accoglievano nell'animo il lievito di sospetti e di ostilità, che dovevano ben presto produrre i più malefici effetti. Durante la guerra la solidarietà fra le varie classi sociali si era venuta da un lato rafforzando e consolidando; ma sin dai primi giorni dell'armistizio apparvero così diverse le condizioni fatte ai maggiori abbienti, che costituivano quasi esclusivamente il corpo degli ufficiali, da quelle nelle quali si trovò il proletariato, che si determinarono dovunque i più gravi malcontenti e le più aperte ostilità.

Anche più deficiente apparve l'azione del governo, il quale non seppe far valere la propria autorità nè all'estero, nè all'interno, e come di fronte agli alleati non seppe affermare i fattori della grande vittoria conseguita e del poderoso aiuto che essa aveva portato alla loro causa, così all'interno non comprese affatto tutto quello che era necessario di fare per dare allo Stato un migliore assetto economico e finanziario, per conciliare le crescenti contrarietà fra le varie classi sociali, per impedire che riprendesse vigore quel movimento socialista al quale la guerra aveva pur portato così grave iattura. In quella vece tutte le forme del malcontento si trovarono di fronte ad uno Stato inerte, indifferente, incurante persino dei proprî doveri fondamentali. Avrebbe dovuto provvedere a far valere i diritti dell'Italia, assicurando a noi quello che già ci aveva dato il Patto di Londra e di più quello che ci era dovuto per la nostra grande vittoria e per il contributo da essa recato alla causa degli alleati, e non provvide; avrebbe dovuto ottenerci confini tali da assicurarci la vita nazionale e la sicurezza del dominio dell'Adriatico e mostrò di ignorare persino la natura e l'importanza di questi problemi; avrebbe dovuto pensare ad ottenere anche per noi risarcimenti adeguati, che bastassero ad alleviare i danni delle nostre popolazioni ed

Digitized by Google

a rendere meno arduo l'assetto delle finanze, e non lo fece; avrebbe potuto provvedere a tutti i bisogni che erano stati determinati da così terribile guerra, e far valere riguardo a tutti l'autorità dello Stato, e dimostrò di non averne neppure la più rudimentale coscienza.

A questo modo non dobbiamo meravigliarci se sorsero ben presto le più varie e frequenti agitazioni, nelle quali non appariva soltanto il pericolo di una diminuzione dell'autorità dello Stato, ma un vero e proprio avviamento alla più completa anarchia. Anche negli anni, quando erano maggiori le tolleranze del governo verso il partito socialista, non si videro certo mai quelle concessioni e quelle larghezze delle quali abbiamo avuto l'esempio negli ultimi tempi. Si può dire che dai primi giorni dell'armistizio l'autorità dello Stato sia scomparsa per lasciare libero campo a quella di quanti vogliono sostituirsi ad esso, a tal punto che noi esitiamo a descrivere le condizioni presenti, parlando del socialismo, o, se non sia più esatto, rinviarne l'esame alle considerazioni che dedicheremo all'anarchia. Ma se l'anarchia appare qualche volta nel fatto e nei risultati, dobbiamo pur sempre considerare quello che è avvenuto sinora in Italia come l'espressione delle idee socialiste, le quali mirano all'attuazione dei principî affermati nei varî congressi e nei programmi del partito.

La diversa distribuzione delle industrie nel nostro paese, la costituzione multiforme della proprietà fondiaria specie agricola, le condizioni così profondamente diverse delle nostre popolazioni avevano procurato ai nostri scrittori di scienze politiche ed economiche ed agli uomini di Stato alcuni anni di effimera tranquillità. Essi andavano ripetendo che una seria e durevole affermazione socialista non sarebbe stata possibile in Italia e che anche di fronte ai progressi del socialismo in Francia e in altri Stati ed alle manifestazioni sovversive che imperversarono specialmente nella Russia e nell'Ungheria una vera e propria rivoluzione socialista non avrebbe trovato tra noi basi sufficienti. La previsione si chiarì fondata soltanto sino ad un certo punto. Le elezioni del 16 novembre 1919, compiute col sistema propor-

Digitized by Google

zionale e che pertanto si possono considerare come l'espressione matematica delle idee diffuse nel paese, con un suffragio poco meno che universale, hanno dimostrato che il partito socialista dispone in Italia di appena tre decimi della popolazione ed è quindi ben lontano dal poter in qualsiasi guisa assumere il potere, od avanzare la pretesa di volerlo esercitare. La lotta di classe è ancora ben lungi dall'assicurare la maggioranza alle idee socialiste, e per quanto minoranze violenti ed audaci possano esercitare una grande influenza sull'indirizzo della società e sull'azione dello Stato, gli stessi uomini più autorevoli della parte socialista riconoscono che la loro ora non è giunta ancora e si deve ritenere anzi abbastanza lontana.

Non ci assale alcun timore che i progressi del socialismo possano essere tali da assicurare alle sue idee l'adesione della maggioranza del paese. Noi vedremo a suo luogo come non si possano smentire gli insegnamenti di tutta la storia, per cui se dottrine e istituzioni preconizzate dal socialismo si possono ritenere compatibili col moderno Stato democratico, l'essenza del socialismo trovasi con esso in aperta contraddizione. E poichè riteniamo che l'avvenire sia assicurato allo Stato democratico, non abbiamo alcun timore di veder prevalere idee e istituzioni che non potrebbero avere stabile fondamento, nè lunga durata, come quelle che in ogni tempo si chiarirono contrarie ai primordiali bisogni della natura umana, incompatibili coi principî dell'eguaglianza, e con le più elementari condizioni richieste per la moderna convivenza sociale. Appunto per questo siamo convinti che lo Stato e le classi dirigenti della società devono opporsi energicamente a tutte quelle manifestazioni del socialismo che hanno l'aria di dare ai suoi proseliti quasi l'aspetto e l'importanza di una maggioranza, per guisa da credere che si trovino già in grado di dominare la società. Lo Stato deve far valere la propria autorità nel campo ad esso assegnato, per la tutela delle istituzioni e delle leggi, per la difesa degli interessi sociali di tutte le classi, per il conseguimento di quei beneficî ai quali indistintamente hanno diritto tutti i suoi cittadini.

Digitized by Google

A coloro che tennero in questi ultimi anni il governo, la storia rimprovererà come una suprema viltà la condotta usata dopo la guerra rispetto ai pubblici funzionarî. Si comprende che in questi l'aculeo del bisogno abbia profondamente ferita la coscienza del pubblico interesse e delle gravi condizioni del bilancio; si comprende che essi abbiano dimenticato i gravi sacrificî sopportati dall'intera Nazione per la guerra e le condizioni nelle quali vennero a trovarsi tante povere popolazioni, ma non si giustifica l'arrendevolezza del governo di fronte a tutti i furiosi e continui assalti mossi da tutte le classi dei pubblici funzionarî per il miglioramento delle loro condizioni. Il quale, se fino ad un certo punto era legittimo e corrispondente ad una vera e propria necessità, di fronte al rincaro di tutto ciò che è necessario alla vita, avrebbe dovuto contenersi in una maggiore abnegazione e nella considerazione che i rincari debbono pure esser temporanei, e potevano essere in parte sopportati con patriottiche rinuncie e con generosi sacrificî, continuazione di quelli che troppi altri cittadini avevano pur dovuto sopportare durante la guerra. Lo Stato usò invece le maggiori larghezze, diede senza contare, aggravò i bilanci senza pensare alle conseguenze, e si videro persino gabinetti largire centinaia e centinaia di milioni al momento di lasciare il potere quasi per accrescere a danno dei successori la gravità della situazione.

Ben più deplorevole fu la condotta degli uomini che si trovarono al governo rispetto alle agitazioni dei pubblici funzionarî dirette non solo a conseguire un miglioramento delle proprie condizioni economiche, ma ad affermare diritti e pretese talvolta inconsistenti ed assurde. Lo stesso on. Giolitti, durante lo sciopero del 1904, aveva energicamente sostenuto che il diritto di sciopero non può essere consentito ai funzionarî delle pubbliche amministrazioni ed a quanti attendono ad un pubblico servizio. I governi che si succedettero dopo l'armistizio, dimenticarono affatto questi principî e piegarono la fronte davanti allo sciopero di qualsiasi classe di pubblici funzionarî, a tal punto che si videro abbandonare il servizio non solo ferrovieri e postelegrafonici, non solo gli operai delle officine dei tabacchi e quelli degli stabilimenti

Digitized by Google

metallurgici dello Stato, ma persino agenti delle imposte e maestri elementari, infermieri degli ospedali e pompieri municipali! In altri tempi si era pensato di resistere a questi scioperi con l'ascrivere intere classi di funzionarî, come i ferrovieri, all'esercito; la militarizzazione di queste classi di impiegati avrebbe dovuto imporsi anche ai nostri governi moderni. Si può invece affermare che gli uomini che vennero chiamati ad essi non avessero affatto la coscienza dei doveri dello Stato e dei supremi diritti della società, se lasciarono quello e questa così vergognosamente indifesi di fronte alle più gravi manifestazioni dell'anarchia.

I servizî pubblici rientrano nel còmpito dello Stato, delle provincie, dei municipî non solo come manifestazione del potere pubblico, ma come espressione di un bisogno e di un diritto della società. I cittadini pagano le imposte, obbediscono alla legge, rispettano le pubbliche autorità che hanno liberamente elette per conseguire tutti i fini necessarî allo svolgimento della loro attività ed al conseguimento del loro benessere. Essi hanno verso lo Stato e gli enti locali un diritto assoluto e imprescindibile di servirsi dei trasporti ferroviarî e tramviarî, di spedire regolarmente la loro corrispondenza, di non trovare chiuse le scuole in faccia ai loro figlioli, di non girare per le pubbliche vie senza saper dove mettere il piede. Questo diritto non è soltanto dei capitalisti o della borghesia, è di tutte le classi sociali, specialmente di quelle che ritraggono dal lavoro i loro mezzi di sussistenza, e veramente non si comprende come abbiano potuto essere tollerati scioperi di pubblici funzionarî contro ai quali i lavoratori avrebbero dovuto essere i primi a levare alta la voce per i gravi danni che essi ne subirono in tutti i loro più vitali interessi.

Non si nega certamente il diritto dei funzionarî dello Stato a quei miglioramenti che sono riconosciuti necessarî e vennero loro promessi. Ma si nega assolutamente che essi possano in qualsiasi maniera porre i bastoni nelle ruote della grande macchina amministrativa, e non solo astenersi dal lavoro ma impedire che esso venga compiuto da cittadini volonterosi o da quelle stesse minoranze di classe che hanno più esatta coscienza del

Digitized by Google

dovere e maggiori riguardi agli interessi generali della società. Il governo raggiunse davvero il colmo dell'assurdo e del ridicolo col retribuire gli scioperanti anche nei giorni nei quali avevano abbandonato il lavoro e non premiare sempre, come sarebbe stato giusto, coloro che vi avevano atteso ad onta di tutte le minacce: ben si potrà affermare che a questa maniera non era necessario proclamare l'anarchia, perchè anarchico era veramente il governo di uno Stato siffatto.

Alla stessa guisa i proprietari che pagano le imposte per avere assicurata la tutela sociale avrebbero avuto diritto di veder meglio tutelati non solo dai tribunali, ma dalla pubblica autorità, i contratti vigenti e i varî patti da essi stipulati coi lavoratori. La violenza sotto tutte le forme e in tutte le sue manifestazioni avrebbe dovuto essere sin da principio repressa ad ogni costo: la legge può essere modificata; può provvedere, come vedremo più innanzi, alla ripartizione delle terre incolte, all'attribuzione ai lavoratori dei latifondi e persino delle terre che i proprietari lasciano incolte o non coltivano in modo adeguato; essa può imporre anche condizioni di lavoro più favorevoli e falcidiare in altro modo i profitti della proprietà; ma sino a che questo non avvenga, l'autorità sociale deve provvedere a qualunque costo all'applicazione della legge. Nulla nuoce alla serietà di un governo quanto il vedere impuniti atti di violenza e portati in trionfo i loro autori, qualunque sia la loro autorità e la posizione che essi occupano nella società.

Lo Stato non può vivere, il governo non può esercitare la sua azione, la società non si sente tutelata se non viene applicata la legge, se questa legge non risponde alla volontà del maggior numero e non tutela tutti gli interessi, tenendo conto degli insegnamenti e delle esperienze della scienza politica. Se all'antico dispotismo, per cui un uomo poteva vantare in sè riassunto lo Stato, viene sostituito il dispotismo di una folla irresponsabile, il danno che ne deriva alla grande maggioranza della Nazione ed ai suoi più vitali e permanenti interessi è anche maggiore. Questa convinzione ha certamente contribuito ad impedire che in alcuno Stato d'Europa potesse prevalere la dottrina

Digitized by Google

socialista senza travolgere, presto o tardi, lo Stato nel sindacalismo bolscevista o nella più selvaggia anarchia.

Noi pensiamo che lo Stato italiano per ignoranza, per viltà, pel timore del peggio, giustificato soltanto dalla viltà e dall'ignoranza, abbia compiuto già una parte del pericoloso sentiero che lo avvierebbe ad un ordinamento socialista, non conforme agli interessi del maggior numero, al benessere collettivo della società, all'espressione di un buon governo. Abbiamo precorso su questo punto altri Stati, dove le dottrine socialiste vennero proclamate in modo anche più largo ed aperto, dove coloro che le sostenevano vennero portati da un voto di maggioranza al governo e si trovarono persino a capo di esso. Così avvenne in Francia ed altrove, dove però, di fronte alla realtà della situazione ed alle esigenze della coscienza universale, molte riforme leggermente accolte fra noi subirono, se non altro, radicali attenuanti, per cui riuscirono compatibili con la durata di una società che non può trovare nelle dottrine del socialismo elementi, nonchè di prosperità, neppure di tranquilla esistenza.

Esiste infatti un interesse generale che deve in ogni modo e ad ogni costo prevalere sugli interessi e sulle passioni individuali. Se queste vengono lasciate sciolte da ogni freno per guisa che l'interesse individuale abbia il sopravvento, nessuna forma di governo può assicurare la vita dello Stato e rendere possibili, nonchè il progresso, la stessa convivenza sociale. Bastino alcuni esempî di quello che appunto è avvenuto fra noi a dimostrare il pericolo di tutte le esagerazioni ed a giustificare la necessità non solo di porre un freno alla rapida corsa per cui siamo avviati sul pericoloso cammino, ma di ritornare a più giusti principî ed a più temperate idee intorno ai doveri del governo, alle necessità dello Stato, alle esigenze stesse della società. Così si comprende anzitutto che i salari abbiano dovuto aumentare: quando si pensi con quali miseri proventi troppa parte dei nostri lavoratori erano costretti a lottare quotidianamente contro la fame, noi non possiamo certamente deplorare che abbiano conseguito un miglioramento così grande nelle condizioni loro, comunque questo miglioramento sia stato raggiunto.

Digitized by Google

Ma gioverebbe esaminare se i beneficî già assicurati non abbiano determinate nuove e maggiori esigenze, e vedere a qual punto anche queste debbano pure contenersi affinchè non ne abbia danno irreparabile la produzione ed i salari siano ad ogni modo commisurati alle necessità della vita. Riuscirà ben difficile dare il controvapore a questa macchina, che specialmente col provvedimento del 14 giugno di quest'anno si è spinta a favore di tutti i pubblici impiegati, con così pazza velocità, sulla via degli aumenti; ma nessuno dubita che stipendi e salari dovranno in ogni modo proporzionarsi al costo di quanto è necessario alla vita, e quello che non oserà forse il legislatore sarà compiuto dalle leggi inesorabili della concorrenza, dalle esigenze stesse della produzione, dall'apertura dei mercati internazionali. Le condizioni di tutti ne riusciranno pur sempre migliorate, ma non di tal guisa da costituire quasi l'innalzamento di una nuova Torre di Babele dentro la quale nessuno ritroverebbe più il suo posto.

Alla stessa guisa altre esagerazioni dovranno essere di necessità corrette o temperate. Noi ricordiamo le prime battaglie combattute per conseguire il riposo festivo, le otto ore di lavoro, la tutela dei fanciulli e delle donne nelle fabbriche, ed una maggiore partecipazione dei lavoratori ai beneficî dell'industria ed ai prodotti del suolo. Ma, di fronte a taluni progressi compiuti in questi ultimi anni, ci domandiamo se essi rispondano veramente ai principî della scienza economica, alle esigenze della produzione, agli stessi interessi delle classi operaie. Noi abbiamo troppo leggermente copiato leggi e istituzioni di altri popoli senza tener conto della diversità profonda delle condizioni industriali e commerciali e specialmente delle esigenze sociali di popoli fra loro profondamente diversi.

Così se si comprende la severità con la quale è stato applicato fra i popoli anglo-sassoni il principio del riposo festivo, fondato essenzialmente su motivi religiosi e sociali e strettamente connesso alla maggiore diligenza con la quale quei popoli sogliono compiere i loro doveri spirituali ed alla passione per gli esercizi fisici, non si è tenuto conto abbastanza della diversa

Digitized by Google

natura del nostro popolo, il quale dedica di preferenza il tempo libero ai bagordi e ai piaceri, sedotto dal bel cielo e dal buon vino d'Italia, e tratto a frequentare assai più le amene passeggiate e le fumose osterie che le chiese, le scuole e gli altri luoghi di piacevoli trattenimenti. Per quanto in questi ultimi anni gli esercizi sportivi abbiano avuto anche fra noi una certa diffusione, noi siamo ancora ben lungi dal trarne quel profitto che fu una delle precipue cagioni per cui le genti anglo-sassoni sancirono con tanto rigore il riposo festivo.

Così non è chi non si avveda che la limitazione eccessiva delle ore del lavoro costituisce in Italia, come in altri Stati, un vero non senso. Non parliamo del sabato inglese, istituzione alla quale si sarebbe dovuto lasciare non solo il suo nome ma il suo naturale territorio, perchè se ha qualche ragion d'essere a Londra non ne ha alcuna fra noi. Ma anche per ridurci alla limitazione delle ore del lavoro, noi abbiamo troppo presto e volentieri dimenticato che questa limitazione era chiesta in principio dagli stessi operai e venne dopo lotte lunghe ed accanite sancita dal legislatore per le industrie che richiedevano agli operai una tensione straordinaria e si svolgevano in condizioni anormali, come sono specialmente quelle delle miniere, le industrie che possono essere cagione di una qualsiasi insalubrità e se si vuole anche tutte quelle che vengono esercitate in luoghi chiusi. Ma il limite delle otto e, peggio, delle sei ore è un non senso, nelle industrie famigliari ed in tutte quelle che si esercitano all'aperto. L'industria edilizia, soggetta alle vicende atmosferiche, richiede una maggiore attività quando questa può essere esercitata; la campagna ha bisogni assolutamente diversi nelle varie stagioni e nei varî giorni dell'anno, per cui mentre il contadino può talvolta incrociare le braccia o rimanersene nelle tranquille stalle per giorni interi, deve qualche volta affaticarsi il giorno e la notte per mettere in salvo i raccolti, o per affrettare lavori urgenti.

Queste esagerazioni per cui vediamo gli operai lasciare il lavoro ad ore assurde, quando tanto grande e diffuso è il bisogno della mano d'opera, si potranno temperare col sistema dei cot-

Digitized by Google

timi, o con altri i quali consentano ai lavoratori guadagni anche maggiori, ma assicurino alla società quel più rapido sviluppo di opere che oggi si impone specialmente nell'edilizia e nella coltura dei campi. Il problema si connette altresì con quello della disoccupazione, che abbiamo creduto di risolvere col limitare le ore di lavoro perchè un maggior numero di operai potesse avere il suo posto, senza evitare per questo la necessità di stanziare appositi fondi per la disoccupazione. Ora anche questa non si può attribuire al fatto dell'eccessivo lavoro, ma piuttosto a tutte quelle varie cause che determinano l'insufficienza dell'azione economica del governo, l'ozio e l'infingardaggine dei lavoratori. Se si ponesse mano a tutte le opere pubbliche per le quali esistono i progetti completi e sono persino stanziati i fondi, se le braccia inoperose venissero chiamate alle bonifiche, al dissodamento dei terreni incolti, alla coltura dei boschi che attendono nuove piante, a dir breve, a tutti i lavori che sarebbero necessarî per rifare la prosperità del nostro paese, neppure dovrebbesi aspettare che si riaprano le vie all'emigrazione, dalla quale in ogni tempo tanti vantaggi ha ritratto il nostro paese.

Abbiamo già accennato alla necessità di non ammettere in alcuna guisa e per nessuna ragione che coloro i quali attendono ad un pubblico servizio per lo Stato o per gli enti locali possano abbandonare questo servizio. Aggiungiamo che tutta la legislazione sugli scioperi vuol essere accuratamente riveduta, imperocchè se non può venir messa in dubbio la libertà dello sciopero, deve essere tutelato con uguale energia anche l'interesse di coloro che preferiscono di continuare il lavoro, affinchè non avvenga che una minoranza audace e violenta s'imponga al maggior numero, e metta industrie, connesse alla prosperità ed alla vita stessa del nostro paese, in condizioni pressochè impossibili. Che se da un lato si dovranno istituire nuovi freni e più sicuri controlli, dall'altro bisognerà pure che il governo esamini con intelletto d'amore quali tra le idee messe innanzi dai lavoratori meritino invece di essere accolte, e provveda davvero con la maggiore energia e con la più assoluta serietà al compimento di promesse che da troppo tempo si ripetono invano. Quando

Digitized by Google

ciò avvenga, e contemporaneamente sia sottratto al socialismo una parte del suo più serio contenuto, noi siamo sicuri che lo Stato moderno si assoderà sulle sue basi naturali, e il governo potrà esercitare senza gravi difficoltà la sua azione nell'interesse generale della società.

4. — Il sindacalismo e il bolscevismo.

Quello che non potè avvenire nei lunghi secoli della storia umana non era possibile nella società contemporanea, e per conseguenza in nessuno Stato si potè avere un'assoluta prevalenza delle dottrine socialiste. Anche là dove esse riuscirono ad avere la maggioranza nel paese e ad inspirare l'azione del governo, come in Australia e nella Nuova Zelanda, le idee e i principî si temperarono al punto da riuscire compatibili con l'esistenza della società democratica (1). Altrove invece i temporanei successi si conseguirono soltanto con la forma violenta del sindacalismo, dal quale derivò più durevolmente il bolscevismo, o degenerarono nella più aperta anarchia, che in tutti i secoli ci aveva dato esempî di profonda disorganizzazione, e che quella determinata dalla grande guerra europea doveva rendere più diffusa e temuta.

L'insuccesso del collettivismo e del partito del lavoro in Inghilterra, la decisione delle istituzioni parlamentari attraverso una serie di corruzioni e di intrighi, di cui ci diede spettacolo specialmente la Francia, determinò una vivace reazione socialista a favore delle dottrine marxiste, la quale si manifestò nella religione con una curiosa ripresa di superstizioni medioevali, nella filosofia con le teorie di Bergson sulla evoluzione creativa, mentre produsse nella storia la scuola sociale psicolo-

(1) WALCKER H. DE R. *Australian democracy*, London 1897; NORTHCOTT CL., *Australian social development*, New York 1918, negli *Studies in history by the Columbian Und*, vol. LXXXI; MAISTRE M. P., *Le « Commonwealth » d'Australie*, Paris 1913; SCHACHNER R., *Australien*, Jena 1909; HOLIOAKE G. F., *Fifty years of an agitator's life*, due volumi, London 1893; e specialmente LUSK H. H., *Social welfare in New Zeland, the result of* 20 *years of progressive social legislation*, New York 1913.

Digitized by Google

gica di Carlo Lamprecht, con la sua simpatia per l'azione degli impulsi incoscienti. In questi varî campi si ebbe una diffusa reazione contro la politica parlamentare, e fu più violenta là dove maggiori erano apparsi i difetti del sistema. Infatti, in nessun paese forse la corruzione delle istituzioni rappresentative raggiunse la gravità che più di una volta parve dovesse contribuire alla loro distruzione, come in Francia, durante alcuni periodi della terza repubblica (1). Bàsti ricordare lo scandalo di Wilson, quando si vide il genero del presidente della repubblica fare pubblicamente mercato di titoli e di onori, più tardi il disgraziato fenomeno di Boulanger, poi quello del Panama, che ebbe la sua massima espressione nel 1892, quando non si credeva possibile che corruzioni così vaste e profonde si fossero potute esercitare in un paese; infine l'affare Dreyfus, che diede occasione a Gastone Deschamps di proclamare che la vita politica era ormai diventata in Francia una vera corsa allo scandalo. Si può affermare che questi avvenimenti e il disgusto derivato da essi furono le principali cagioni della vittoria del sindacalismo, il quale si affermò appunto in Francia come una reazione contro la degenerazione della democrazia.

Il sindacalismo è lo sviluppo ed implica l'organizzazione delle associazioni operaie. L'Inghilterra aveva avuto, come sappiamo, le sue *Trades-Unions*, e i sindacati della Francia si possono considerare sino ad un certo punto come derivati da esse. Sino al 1864 costituivano associazioni illegali; e solo nel 1884 vennero riconosciuti dalla legge, quando le società di resistenza, che erano vissute nell'ombra e nel segreto, si affermarono col principio della mutualità, inspirandosi però ai principî del socialismo. Furono così una delle forze determinanti della Comune del 1871, alla quale sopravvisse l'*Union des Chambres Syndicales*, la quale, ad onta della sua forma corretta e compresa nei limiti della costituzione, riuniva in un fascio seguaci delle teorie di Carlo Marx, Brussisti, rivoluzionari e veri e proprî anarchici. Nel 1884

(1) SOREL, *Considérations sur la violence;* BODLEY, *France*, lib. III, cap. VI; HEARNSHAW, op. cit., pag. 240.

Digitized by Google

il governo istituì le *Borse del Lavoro*, anche per dare un colpo definitivo al sindacalismo; in opposizione ad esse sorgeva pochi anni dopo la *Confédération Générale du Travail*, costituita specialmente per organizzare contro l'autorità dello Stato lo sciopero generale. Per varî anni si combattè un'aspra battaglia fra le *Borse del Lavoro* e la *Confederazione Generale*, cioè fra moderati ed estremisti, fra patriotti e sezionalisti, fra coloro che reputavano necessario di mantenere ad ogni costo l'unità della Nazione e quelli che predicavano la guerra di classe.

La lotta ebbe termine nel 1902 col trionfo completo del sindacalismo, dovuto specialmente al fatto che sindacalisti ed anarchici erano riusciti ad impadronirsi delle borse del lavoro. Da quell'anno il movimento sindacalista potè svolgersi quasi senza contrasto, ed apparve anzitutto come una rivolta del proletariato di natura economica e virtualmente limitata alla tutela del lavoro manuale. Il sindacalismo si propone di espropriare i possessori della terra e del capitale, di impadronirsi dei mezzi della produzione e di volgerli a beneficio di tutti i lavoratori. In secondo luogo si manifestò come un movimento spontaneo di vera ribellione, che ripudia qualsiasi capo, respinge ogni idea di nazionalità e viene giustamente paragonato da Hearnshaw e da altri scrittori all'eruzione vulcanica, al terremoto e ad altri cataclismi naturali. Il movimento non si dà naturalmente alcun pensiero della maggioranza; costituisce una vera insurrezione di una minoranza cosciente, di una vera banda di ribelli, contro qualsiasi autorità. Fu chi lo paragonò nel suo modo di procedere, ma sopratutto nelle sue conseguenze, all'oligarchia veneziana, alla burocrazia giacobina od alle peggiori manifestazioni della inquisizione cattolica. Di natura sua anarchica e nichilista, si chiarì anzitutto nel più aperto antagonismo con lo Stato nazionale e con tutti i principî della politica moderna; lo Stato mantiene l'ordine sociale, il sindacalismo lo vuole distruggere, la politica procura di conciliare le varie classi, il sindacalismo oppone le une alle altre (1).

(1) SNOWDEN, *Socialism and syndacalism;* MERMEIX, *Le syndicalisme contre le socialisme.*

Digitized by Google

Il sindacalismo, avendo bisogno di mezzi di azione violenti e decisivi, deve ricorrere allo sciopero generale, che costituisce pertanto uno dei suoi dogmi fondamentali. Muovendo in aspra guerra contro la società e contro lo Stato, esso comprende che per recare all'una ed all'altro il maggior danno possibile è necessario colpirne le manifestazioni più vitali alla loro stessa sorgente, per guisa da costringere le altre classi sociali a capitolare di fronte alla più violenta. Questa terribile arma di guerra, che consiste nella interruzione generale del lavoro in tutto il paese, era stata già segnalata da Mirabeau e vi avevano rivolto il pensiero i Cartisti inglesi. L'Internazionale nel 1864 aveva inscritto lo sciopero generale nel suo programma, come una paurosa minaccia, e l'Associazione internazionale del lavoro di Bruxelles lo aveva proclamato anche più esplicitamente. Così avvenne che lo sciopero generale è stato considerato come l'arma più formidabile del sindacalismo; da essa derivarono il sabotaggio, il boicotaggio, l'ostruzionismo, che si considerano come i mezzi più adatti a rendere vani gli sforzi degli industriali e dei proprietari, a ridurre i capitalisti all'impotenza, a determinare la rovina delle industrie e dell'agricoltura, per avviarle nelle mani dello Stato, cioè dei sindacalisti, che se ne dovrebbero impossessare a loro beneficio.

I fautori del sindacalismo credono, naturalmente, alla possibilità che dagli orrori della guerra di classe, dai danni irreparabili dello sciopero generale, dalla vasta anarchia possa uscire un nuovo ordine di cose, come Milton traeva il suo *Paradiso* dall'affaccendarsi dei demoni. Il socialismo ravvisa nelle istituzioni del sindacalismo l'età dell'oro preconizzata dai suoi campioni, quasi una nuova Gerusalemme, conforme ai loro ideali particolari: *solvitur secedendo*, e non mancano in Francia scrittori come Sorel, Pataud, Pouget ed altri, che reputano questa la via più sicura per trasformare i fondamenti della presente società politica e sostituire allo Stato borghese un'altra forma meglio rispondente agli interessi delle classi lavoratrici.

Senonchè avvenne che anche quando alcuni fautori del sindacalismo furono chiamati al potere dallo sviluppo naturale della

Digitized by Google

democrazia e dall'organica azione delle istituzioni parlamentari, i loro programmi e le loro idee si trovarono senz'altro modificate. A. Briand si considerava come uno dei principali fautori dello sciopero generale e sin dal 1899, nel Congresso di Parigi, aveva rivendicata la paternità di questa idea, ma giunto al potere contenne le manifestazioni sindacaliste in quei limiti che parvero a tutti conciliabili col mantenimento dell'autorità dello Stato. Che, anzi, quando nel 1910 scoppiò in Francia il grande sciopero generale delle ferrovie, anche a costo di essere accusato di tradimento dai suoi antichi partigiani, Briand non esitò a militarizzare i ferrovieri, e diede così allo sciopero un colpo mortale sin dalle origini. Così si può dire che neppure in Francia, la patria del sindacalismo, questo ha potuto svolgersi completamente ed esercitare una vasta influenza sociale. Nè in Inghilterra, nè in altri paesi questa degenerazione del socialismo ha trovato larga adesione, mentre doveva avere i suoi maggiori successi con la rivoluzione russa, quando mosse di là a minacciare l'intera Europa col nome di *Bolscevismo*.

Il sindacalismo non era riuscito ad affermarsi prima della guerra con l'esercizio dei pubblici poteri in alcuno Stato d'Europa. Non si era cioè avuto alcun esempio di *Trades-Unions*, di camere sindacali, di leghe, di camere del lavoro che si sostituissero ai Comuni od esercitassero comunque poteri di governo. Qualche caso sporadico aveva ben potuto affermarsi anche in Italia, ma era stato considerato piuttosto come un tentativo rivoluzionario, e rapidamente represso. Doveva spettare alla Russia, nel maggior furore della guerra, il compiere una rivoluzione che condusse, dopo il breve governo di Kerensky, al trionfo del bolscevismo.

È stato notato da numerosi scrittori che la rivoluzione russa del febbraio 1917 nel suo inizio e nel suo rapido trionfo ebbe carattere parlamentare. La Duma assalì di fronte lo czarismo, denunciando, per opera specialmente dei Cadetti, i tradimenti perpetrati dai Ministeri durante la guerra, le colpe e le responsabilità dell'alta burocrazia, spingendo il popolo a travolgere il governo. I Cadetti avevano costituito il nucleo dell'opposizione

Digitized by Google

politica allo czarismo e, uniti ai progressisti, al partito del lavoro ed ai socialisti, si erano impadroniti del potere e pensarono di continuare la guerra, rimanendo fedeli agli intenti che si era prefissa. Ma non compresero affatto quale fermento si agitava nella nuova vita del paese e non seppero dominare la situazione, dimenticando che il partito del lavoro e i socialisti, non più soggetti all'autocrazia, erano diventati forze attive, sorrette da grandi masse organizzate, desiderose di radicali miglioramenti (1).

I tentativi di Kerensky dimostrarono l'incapacità della borghesia a risolvere il problema interno della Russia ed a dare alla guerra un indirizzo conforme alle idee del popolo. La sua impotenza a dominare la situazione, la lentezza con la quale preparò la convocazione dell'Assemblea costituente, la deficienza assoluta di cognizioni tecniche e sopratutto le continue incertezze dei suoi seguaci, che costituivano un partito analogo ai nostri minimalisti, determinarono il successo della propaganda degli estremisti più spinti, ossia dei bolscevichi. L'incertezza perenne e l'impotenza irrimediabile di Kerensky, che si affermava talvolta come l'antico campione socialista ma più spesso era il vero capo della contro-rivoluzione, diffusero la sfiducia nella popolazione; l'esercito era ormai passato al bolscevismo, e tutte le forze dei lavoratori si organizzavano per sostenerlo. La rivoluzione di ottobre abbattè Kerensky e consegnò il governo nelle mani dei *Soviet.* I bolscevichi si impadronirono del potere quasi senza colpo ferire, imperocchè il popolo li considerò come il minore dei mali, per cui si può dire che il successo del bolscevismo sia stato determinato dalla assoluta incapacità dei governi provvisori che si succedettero al potere dopo la rivoluzione di febbraio. I bolscevichi avevano un programma preciso, a linee semplici, fatto per metter radici nelle anime rozze e primitive dell'operaio e specialmente del contadino russo; seppero

(1) Sul bolscevismo furono pubblicati scritti e relazioni così numerosi da costituire ormai quasi una biblioteca. Ricordiamo: ROBERTO VAUCHER, *L'inferno bolscevico*, tradotto anche in italiano, Milano 1819; AMATO AMATI, *Albori e crepuscoli del bolscevismo*, Roma 1920; LAZZARI CR., *Il socialismo, come è noto, che cos'è; risultanze*, Milano 1919.

Digitized by Google

affrontare radicalmente il problema della guerra, sostenendo la immediata cessazione delle ostilità e la conclusione della pace, e così assicurarono il loro successo politico.

L'indisciplina dell'esercito era giunta a tal punto, che la guerra non poteva essere più oltre continuata senza riuscire ad un immenso disastro. « L'esercito russo — scrive N. Buchanan — era ridotto a un'orda sudicia e indisciplinata; i soldati passavano la giornata accovacciati agli angoli delle strade o si facevano scarrozzare allegramente, bevendo e rubando quanto potevano ». Si aggiunga la stanchezza estrema del paese assai duramente provato da tre anni di guerra e da sei mesi di convulsioni rivoluzionarie, e si comprenderà come l'avvento del bolscevismo sia stato determinato attivamente dalla maggioranza delle classi lavoratrici, passivamente dalle classi borghesi, che non mossero un passo per contrastarne il cammino.

Il partito social-democratico del lavoro russo si era affermato sin dal 1903, nei congressi tenuti nella Svizzera, e in quell'occasione si era diviso nelle due frazioni, collettivisti (*menscevichi*), che costituivano la minoranza, e comunisti (*bolscevichi*), che costituivano la maggioranza. Nel 1907 le due frazioni si fusero, lasciando presagire quello che sarebbe avvenuto il giorno nel quale questo partito avesse potuto impadronirsi del potere. Il loro capo, il cosiddetto Lenin o Lenine, che veramente è Vladimiro Ilitch Ulianow, nato a Simibirsch il 10 aprile 1860, sin dal 1914 non aveva esitato a scrivere che era da augurare nella prossima guerra la sconfitta della Russia, perchè essa renderebbe più facile la disfatta dello czarismo, la rovina della borghesia, la fine della servitù e la liberazione del popolo. Lenin e Zinowiew, in un opuscolo pubblicato a Ginevra nel 1915, avevano dimostrato che la guerra è un puro interesse capitalistico, a tutto danno delle classi operaie. L'esito della guerra mondiale interessava il proletariato esclusivamente dal punto di vista della possibilità per esso di approfittare della situazione generale per far degenerare la lotta fra gli Stati in una lotta di classe. Si comprende pertanto che il primo pensiero del governo dei *Soviet* dovesse essere quello di concludere la pace, senza alcun riguardo agli alleati.

Digitized by Google

Liquidata l'eredità dello czarismo e dei successivi governi provvisori, il bolscevismo iniziò l'applicazione del suo programma. « La costituzione della repubblica socialista federale dei *Soviet* — adottata dal quinto Congresso — si propone essenzialmente di sopprimere ogni sfruttamento dell'uomo sull'uomo, di abolire definitivamente la divisione della società in classi, di schiacciare senza pietà tutti gli sfruttatori, di realizzare l'ordinamento socialista della società moderna e assicurarne il trionfo in tutti i paesi ». Si comprende che siffatti principî non riconoscono alcun diritto alla proprietà e al capitale, mirano alla distruzione della borghesia, e si propongono di assicurare il successo incontrastato e il dominio assoluto dei lavoratori nel governo dello Stato. L'art. 10 della costituzione dispone che « la repubblica russa è una comunità socialista di tutti i lavoratori. Ogni autorità, nei limiti della repubblica socialista federale dei *Soviet*, appartiene alla popolazione operaia raccolta nei *Soviet* urbani e rurali ».

Le basi fondamentali della dottrina bolscevica sono l'abolizione della proprietà privata e la nazionalizzazione dei mezzi di produzione e di scambio di tutti i prodotti. Per conseguire la prima, la legge sancisce la socializzazione della terra, l'abolizione dell'eredità, il divieto di fare donazioni, l'annullamento dei prestiti pubblici, il diritto illimitato di perquisizione e di confisca di tutti i beni mobili ed immobili. Più complessi sono i mezzi coi quali il bolscevismo si propone di conseguire la nazionalizzazione dei mezzi di produzione: e cioè la confisca delle industrie e delle fabbriche, la fusione delle banche private in una banca unica di Stato, l'istituzione di organi governativi per il controllo, il razionamento e la determinazione dei prezzi, ed in generale per dirigere, sorvegliare, distribuire l'intera produzione; la nazionalizzazione delle miniere, il monopolio del commercio con l'Estero e l'attribuzione allo Stato del commercio interno, il lavoro obbligatorio e gli spostamenti della mano d'opera agricola e industriale da luogo a luogo secondo le esigenze locali.

Siffatto programma complesso e in parte di assai difficile attuazione ha dovuto subire nella sua applicazione attenuanti e adattamenti che determinarono lotte sanguinose. Dapprima le

Digitized by Google

città mostrarono qualche tentativo di ribellione, più tardi le resistenze si moltiplicarono specialmente nelle campagne. Le città si avvidero subito che alla tirannia dello czarismo e di una superba oligarchia era sottentrata quella dei nuovi dittatori; la campagna comprese che si doveva rassegnare ciecamente agli ordini del nuovo governo. Inoltre si venne sviluppando il carattere internazionale di queste istituzioni che accordarono agli stranieri gli stessi diritti politici dei cittadini russi, e considerarono come fratelli i lavoratori di tutto il mondo. Secondo l'articolo 4 della costituzione, « esprimendo la sua incrollabile decisione di strappare l'umanità agli artigli del capitale e dell'imperialismo, che durante questa guerra hanno inondato di sangue la terra, il Congresso dei *Soviet* si associava alla rottura dei trattati segreti ed invocava la più larga fraternità con gli operai e i contadini che combattono in tutti gli eserciti, per conseguire la pace democratica dei lavoratori, senza annessioni, senza contribuzioni, sulla base del diritto dei popoli a disporre liberamente di sè medesimi ».

Il bolscevismo si accostava più del sindacalismo ai principî assoluti del socialismo nella lotta contro il capitale. Tutte le terre venivano dichiarate proprietà nazionale e trasmesse ai lavoratori senza il pagamento di alcun riscatto o contributo. Le foreste, le miniere, le acque, tutti i beni che hanno un interesse nazionale, il bestiame, le scorte d'ogni genere e le aziende agricole vennero dichiarate proprietà nazionali; confiscate e accentrate le banche, i *Soviet* deliberarono la nazionalizzazione delle grandi industrie per cui le fabbriche vennero amministrate dagli operai sotto la direzione di un Comitato da essi eletto. Questo Comitato costituì il primo organismo costituzionale e politico in unione al Comune agricolo. Un regolare censimento dei prodotti greggi e del numero degli operai provvide a soddisfare i bisogni di braccia e di materie prime. Le case di abitazione vennero espropriate e assegnate alle famiglie di lavoratori; i consumatori vennero divisi in categorie, a ciascuna delle quali i *Soviet* distribuivano le tessere per il ritiro di tutto quanto era loro necessario, alimenti e vesti, alloggi e passatempi.

Digitized by Google

Singolare è in siffatto ordinamento la distribuzione del potere politico, per cui dopo tanti progressi della democrazia, quando si poteva ritenere che il suffragio universale fosse ormai fuori di qualsiasi discussione, il diritto elettorale diventava invece in Russia un'arma di classe. Al suffragio universale o al voto degli abbienti è sostituito il voto dei proletari; sono chiamati alle urne soltanto coloro che attendono a lavori manuali, i soldati dell'esercito e della marina dei *Soviet*, e i contadini che non si valgono del lavoro altrui per trarne profitto. Al fine di garantire la pienezza del potere alle masse, si decreta l'armamento dei lavoratori, la formazione di un esercito rosso di operai e di contadini, il disarmo completo delle classi possidenti. Persino l'onore di difendere la rivoluzione è concesso soltanto ai lavoratori! In conclusione, viene affermata la dittatura del proletariato urbano e rurale, al fine di annichilire completamente la borghesia, sopprimere qualsiasi sfruttamento dell'uomo sull'uomo, e instaurare il socialismo per guisa che più non esista alcuna divisione di classe, nè alcun potere dello Stato.

Il contrasto fra il regime bolscevico e la democrazia è stato così riassunto da uno dei due dittatori della Russia, il Trotzky: « Gli organismi democratici che riposano sul complicato congegno del suffragio universale, nei periodi di rivoluzione devono rimanere fatalmente indietro di fronte all'evoluzione progressiva delle masse. Questo non avviene coi *Soviet*, che si appoggiano direttamente su gruppi organici, la fabbrica, l'officina, il Comune, il reggimento. Qui, s'intende, mancano quelle garanzie giuridiche delle elezioni popolari che pur abbondano nelle istituzioni democratiche; in cambio abbiamo garanzie molto solide e profonde di un'intima unione fra il deputato e i suoi elettori. Il delegato dei Consigli municipali (*zemstwos*) si appoggia sulla massa inorganica degli elettori, che gli attribuisce per un anno pieni poteri, e scompare. Gli elettori dei *Soviet* restano invece sempre uniti fra loro, in piena attività per le condizioni stesse del loro lavoro e della loro esistenza, sorvegliando sempre con occhio vigile il loro delegato, che possono ad ogni istante ammonire, invitare a dar conto dell'opera sua, come possono revocarlo o sostituirlo ».

Digitized by Google

Il congegno dei *Soviet* si può così brevemente riassumere. Vi sono anzitutto le assemblee generali degli elettori, le quali eleggono i *Soviet* dei deputati; questi sono nominati per tre mesi, ma possono ad ogni momento essere sostituiti con nuove elezioni. Il *Soviet* dei deputati nomina un Comitato esecutivo, che si occupa degli affari correnti, e un Congresso cantonale o rurale, dal quale esce a sua volta un Consiglio distrettuale. I due Consigli costituiscono un Congresso di governo, il quale insieme ai municipî nomina il Congresso provinciale, che può abrogare le decisioni dei *Soviet* locali. Al di sopra di questi sta il Congresso nazionale, nominato dai *Soviet* municipali e dai Congressi, che rappresenta il potere supremo e nomina un Comitato esecutivo che esercita il potere negli intervalli delle sessioni. Da questo Comitato esce, infine, il Consiglio dei commissari del popolo, incaricato della direzione suprema degli affari della repubblica, e corrispondente ai Ministeri degli altri Stati. Il Comitato esecutivo fa le leggi, ma nel tempo stesso vigila all'esecuzione degli ordini impartiti dal Congresso. Effettivamente, il Consiglio dei commissari del popolo esercita una specie di dittatura, che si infrange soltanto di fronte all'anarchia dei poteri locali, i quali agiscono pressochè indipendenti, con l'aggravante che sono instabili e nelle mani della parte meno intelligente e meno responsabile di tutta la Nazione.

Numerosi scrittori e uomini politici di ogni Nazione, specialmente tra i campioni del partito socialista, si recarono in questi anni a studiare sul luogo il fenomeno per cui ha potuto durare, in uno Stato così vasto, un'incontestabile esplicazione del socialismo. Uno di questi studiosi, rimproverava ad un Ministro russo i mezzi dei quali si era servito per assicurare siffatto regime. « I popoli dell'Occidente — rispondeva il Ministro — non possono farsi un'idea di quello che accade in Russia, perchè conoscono l'anima slava soltanto attraverso i libri di Tolstoi o di Dostojewsky. La grande anima del popolo russo è diversa da quella che appare nei romanzi; vergine ancora, non è passata attraverso le secolari evoluzioni dell'anima occidentale. L'ignoranza e l'abitudine della servitù avevano impresso sullo spirito

Digitized by Google

inconsapevole degli slavi il terrore quasi mistico dell'autorità, sotto il duplice aspetto della religione e del governo politico che si incarnavano nella persona dello Czar. Anche quando l'anima dell'operaio russo si aprì all'ideale sociale ed incominciò ad aver fede in un avvenire migliore del proletariato umano, l'anima primitiva del *mugic* rimase chiusa come sotto un peso immenso. Sarebbe stato necessario rimuovere questo peso, e siccome non era possibile spostarlo, fu giocoforza rovesciarlo ».

Per giustificare l'opera compiuta, lo stesso Ministro dichiarava che era stato necessario « dimostrare praticamente al contadino russo, che il governo imperiale, la religione, la burocrazia di Stato, la nobiltà granducale, il clero, tutti i fondamenti dell'antico regime non erano forze superiori, ma meccanismi arrugginiti. Quando il contadino ha conosciuto la strage della famiglia imperiale e dei grandi capi religiosi, aspettò, nella sua coscienza infantile, che scrosciassero le folgori della divina vendetta; quando si avvide che tutto continuava come prima, fu ben presto persuaso che Dio, lo Czar, l'autorità sono semplici astrazioni, ed il popolo può vivere tranquillamente anche senza di essi ». Che se taluno rimproverava ai bolscevichi l'uso della violenza, essi rispondevano che vi ricorrevano come estremo rimedio, quando la reazione borghese pretendeva di suscitare opposizioni contro il successo trionfale del proletariato. Anche Trotzky riconosce che « le classi capitalistiche, cacciate dal governo, non vollero rinunciare senza lotta alle posizioni acquisite. La rivoluzione mise in campo, nel modo più radicale, la questione della proprietà privata, del terreno e dei mezzi di produzione, cioè della vita o della morte delle classi sfruttatrici. Tutto questo significava una guerra accanita, celata od aperta, ma che doveva necessariamente servirsi della violenza e del terrore ».

Certo in nessun paese si abusò più atrocemente della pena di morte. Quando le prigioni non potevano contenere altre persone, si faceva loro posto condannandone una parte alla fucilazione o portando la strage nella prigione medesima. Non di rado si dovettero interrompere le esecuzioni per mancanza di munizioni o perchè i soldati si dichiaravano stanchi di uccidere,

Digitized by Google

e si noti che per queste esecuzioni erano stati persino assoldati mercenari cinesi. Quando in un villaggio si scopriva che un contadino aveva nascosto qualche prodotto od era stato ospitato un disertore, l'intero villaggio veniva bruciato e raso al suolo. Incettatori percorrevano il paese e lo spettro della fame passeggiò a lungo più ancora che nelle campagne nelle maggiori città. Tutti i giornali furono pieni per due anni delle atrocità commesse dai *Soviet;* le storiche parole pronunciate da Camillo Desmoulins nel salire il patibolo: *Les Dieux ont soif*, si ripetevano in tutta la Russia, dove i Lenin, i Trotzky, i Peters non conobbero limiti alla loro libidine di sangue. Clémenceau, in piena assemblea francese, poteva pertanto descrivere il governo bolscevico come « il più odioso, il più barbaro che sia mai esistito, dove, invece della dittatura di un solo, vi è la dittatura di molti, che si nominano da sè ».

Talune applicazioni del regime bolscevico non poterono avere seria durata, e condussero ben presto alle più vaste rovine. Cominciarono con la confisca delle banche, che vennero accentrate col sommare le attività e le passività rispettive. Vennero poi specializzate per i conti correnti, per gli effetti con l'estero, per il credito industriale, senza che siffatto ordinamento si potesse, nonchè mantenere, neppure affermare completamente. L'attribuzione di tutti i commerci allo Stato riuscì ad un disastro colossale; la statizzazione delle ferrovie rese pressochè impossibile al pubblico di servirsene, così per il trasporto dei viaggiatori come, e specialmente, per le merci. Il riordinamento comunistico della proprietà agraria riuscì ad un completo fallimento; quando si procedette alla spartizione della terra, i frammenti toccati ai contadini più poveri o più viziosi caddero quasi subito tra le unghie degli strozzini e si formò una nuova e ben peggiore borghesia rurale. I capi del bolscevismo dovettero persuadersi sin dai primi giorni che le loro idee erano in contrasto con i fenomeni della natura e della vita, e il bolscevismo, con tutte le sue leggi e coi suoi più rigorosi decreti, non era riuscito a domare la materia economica. Per questo si imponeva una nuova e più dura guerra contro la borghesia, e la creazione di

Digitized by Google

condizioni tali che essa non potesse in alcun modo e sotto alcuna forma risorgere.

Perdurando tuttavia troppa parte di quell'ordinamento contro il quale più vivamente si accaniva il governo, lo stesso partito socialista rivoluzionario incominciò a convincersi che soltanto in un regime veramente e interamente democratico, il quale realizzi il governo del popolo col mezzo del popolo, possono essere garantiti gli interessi dei lavoratori. Deliberò per conseguenza, in uno dei suoi Congressi, che si continuerebbe a sostenere la rivendicazione della democrazia, la convocazione dell'Assemblea costituente eletta con il suffragio universale diretto, eguale e segreto, previa ricostituzione di tutte le associazioni dei contadini e degli operai.

Nel fatto, il bolscevismo non riuscì ad instaurare il comunismo nelle città e tanto meno nelle campagne. Il regime della proprietà individuale agricola si è consolidato, e l'industria, ben lungi dal venir trasferita agli operai, ne fu colpita a morte. Lenin si vide costretto a tornar sopra allo stesso decreto sull'annullamento dei prestiti per mettere la Russia in grado di avere dall'estero le materie prime di cui ha bisogno, come dovette richiamare in vita le antiche cooperative per avere un ente il quale potesse trattare coi produttori esteri al posto del governo nel quale nessuno poteva avere alcuna fiducia; come per impedire che l'industria scomparisse del tutto, si dovette desistere dal continuare ad imporre salari eccessivi. Un'altra grave difficoltà derivò all'affermazione delle idee bolsceviche dal fatto che gli operai erano in numero assai scarso a paragone dei contadini, e i contadini dopo averne goduti i primi beneficî si dimostrarono siffattamente contrari al nuovo regime e specialmente alle teorie comuniste da negar loro qualsiasi concorso. La divisione della terra ha portato all'esagerazione del sentimento individuale della proprietà; i contadini che hanno acquistato un pezzo di terra non intendono di cederlo più a chicchessia, e perciò la statizzazione del suolo, che doveva riuscire a quella dei prodotti agricoli, condusse invece alla polverizzazione della proprietà. La lotta contro la borghesia privò la Russia di una classe intelli-

Digitized by Google

gente, che non era certo così numerosa da contenere in sè qualsiasi minaccia mentre avrebbe potuto fornire buoni elementi non solo per il governo dello Stato, ma per la ristaurazione della vita industriale e per la direzione del movimento economico, che rimase invece affidata ad incoscienti e ad incompetenti che se nulla avevano da perdere neppure potevano recare alcun contributo di capacità e di intelligenza all'azione collettiva, quando pur non vi recavano l'avidità dei più illeciti lucri ed ogni sorta di ruberie e di malversazioni.

Non si può tuttavia negare che la rivoluzione abbia procurato alla Russia, insieme a danni troppo evidenti ed ormai riconosciuti dai suoi stessi autori, anche ragguardevoli beneficî, tali che potrebbero costituire un elemento favorevole alla diffusione di alcune idee del bolscevismo in altri Stati. La rivoluzione giovò a piegare l'orgoglio intransigente della classe dominante ed a risvegliare il popolo dal suo secolare letargo. Investì del senso della responsabilità milioni di uomini e li costrinse a pensare, mettendoli a contatto con le complesse necessità della vita moderna. Nessuno ha disconosciuto i grandi sforzi compiuti dal governo bolscevico per la diffusione dell'istruzione e della coltura; gli artisti non furono mai più onorati, nè si ebbero in alcun paese più frequenti concerti popolari, preceduti da conferenze illustrative sull'arte e sulla musica. Le scuole occuparono i migliori palazzi e gli alunni vennero nutriti e vestiti a spese dello Stato.

Non si può disconoscere, come del resto avviene di tutte le altre dottrine socialiste, la salutare influenza esercitata anche dal bolscevismo sopra la più intensa coltivazione del suolo. Si può dire che fece suo il principio dell'istituzione *expedit enim reipublicae, ne quis re sua male utatur*. La vecchia economia e il feticismo della proprietà scusano il proprietario che cerca di trarre il maggior reddito dalle sue terre, ma quando afferma il tornaconto di lasciare queste terre a pascolo o pretende di fare tentativi di impossibile coltivazione, lo Stato deve intervenire e provvedere nell'interesse universale. Così si può ammettere che lo Stato intervenga coi suoi periti agronomi ad ispezionare le

Digitized by Google

grandi proprietà, ad accertarsi che la produzione corrisponde al minimo normale nelle rispettive zone. Dovunque trova deficienza ha il diritto di offrire al proprietario la espropriazione calcolata sulla capitalizzazione dei redditi attuali ovvero l'obbligo di quei miglioramenti ai quali lo Stato dovrebbe esser pronto a contribuire.

Così se non si può ammettere, perchè contrario non solo ai principî economici ma alla stessa natura umana, che il reddito di chi lavora vada diviso anche a beneficio di chi non lavora, non si può ammettere che i sopraprofitti non dovuti al lavoro vadano a beneficio del proprietario. Anche Giacomo Mill riconobbe che la terra così cresciuta di valore, per fatti indipendenti da essi e dal loro lavoro, potrebbe essere tolta in parte ai proprietari, rispettando il reddito presente e falcidiando il futuro. Spencer riesce a conseguenze anche più radicali, considerando la nazionalizzazione della rendita come una necessità assoluta; Enrico George pensa che tutto il sistema tributario moderno si potrebbe fondare sulla devoluzione allo Stato dei sopraprofitti. Lloyd George sin dal 1909 colpiva con una tassa del 20 per cento tutti i redditi dovuti a fattori estranei alla proprietà stessa, ed il principio è stato ormai accolto in tutti gli Stati moderni, e largamente applicato anche in Italia.

Nel campo della distribuzione e dei consumi il bolscevismo ci insegna che la libertà individuale di consumo deve trovare un limite nei bisogni collettivi della società. Indi i crescenti divieti contro le produzioni e le spese di lusso, che sono una delle maggiori cause del rincaro dei prezzi, perchè la produzione degli oggetti di lusso distoglie la mano d'opera da lavori più essenziali e contribuisce al rialzo dei salari. Si aggiunga l'effetto deprimente del lusso sulla produttività generale e sulla stessa moralità delle classi lavoratrici. Ma anche qui l'intervento dello Stato vuol essere ammesso con grande temperanza, perchè vi sono bisogni primitivi che possono chiamarsi assoluti, come il mangiare, il bere, il dormire, bisogni secondari diventati essenziali per la forza dell'abitudine come il leggere, il fumare, l'andare a spasso; e vi sono altri bisogni che devono essere giudicati assai

Digitized by Google

variamente, imperocchè possono essere essenziali per taluni, supplementari e persino un lusso per altri. Basti il principio che lo Stato deve vigilare affinchè il passaggio dei bisogni da secondari a primari avvenga quando tutti i bisogni primari siano stati soddisfatti. Sino a che tutti non abbiano assicurato il pane si può anche limitare la vendita dei tabacchi; sino a che l'operaio non abbia assicurato il suo sigaro si può proibire che il *pescecane* compri un'altra automobile.

In altri campi l'intervento dello Stato ha avuto in Russia un insuccesso troppo manifesto perchè si possa temere che le relative dottrine del bolscevismo influiscano sulle idee o sulle istituzioni di altri popoli. Il bolscevismo non distingue fra le ricchezze di uso comune e quelle non in uso, e pretende di socializzarle tutte nel modo il più violento. Si può ammettere la tassabilità delle aree fabbricabili, la confisca dei terreni mal coltivati, e persino la requisizione di case, palazzi, locali disabitati e di mobili che non servono. Ma nessuno ammetterà la grottesca esagerazione del bolscevismo, che distribuì i palazzi fra i più sudici accattoni e determinò un nuovo genere di speculazione, che trasformò, ma non distrusse, la proprietà fondiaria a vantaggio di pochi furbi e di pochi audaci.

Così si può riconoscere che i Consigli di fabbrica possono dare utili suggerimenti per l'ordinario andamento delle industrie ed esercitare su di esse una efficace ingerenza economica; ma devono considerarsi come una rovina per l'industria, quando pretendono di esercitare un controllo di fronte agli industriali. Il commissario eletto da questi Consigli deve studiare e spingere i compagni a studiare i sistemi borghesi di produzione e i processi di lavorazione, eccitando la critica e le innovazioni atte ad agevolare il lavoro ed a migliorare la produzione. Un maggior benessere si può conseguire soltanto con una migliore e più equa distribuzione dei còmpiti sociali e dei frutti stessi del lavoro. Infine si comprende che la collaborazione degli operai sia integrata dalla loro compartecipazione ai beneficî del lavoro, che però dev'essere attuata, secondo esperienze ormai decisive, senza attribuire all'operaio alcuna ingerenza nella direzione del-

Digitized by Google

l'azienda. In conclusione si può dunque affermare che se il bolscevismo è riuscito in Russia a far credere quasi alla possibilità di una sostituzione del sindacalismo allo Stato democratico, l'esperimento venne reso possibile dalle condizioni speciali nelle quali venne a trovarsi il popolo russo e dimostrò insieme la vanità dell'utopia.

4. — L'anarchia.

Le dottrine anarchiche hanno le più intime ed evidenti connessioni col sindacalismo e col socialismo. L. Antonelli considera l'anarchia come « prossima parente del socialismo integrale » (1); Pelloutier, il grande propagandista del sindacalismo, era un anarchico, Pouget che ci procurò la più chiara esposizione del sindacalismo, è vantato da P. Kropotkin come anarchico, e lo stesso Kropotkin ha scritto una introduzione inspirata ai principî della anarchia, per la traduzione inglese del romanzo sindacalista: *Come faremo la rivoluzione*. L'anarchismo, nella sua manifestazione sostanziale, può essere considerato come il tipo estremo del sindacalismo, alla stessa guisa che il sindacalismo si considera come la forma eletta del socialismo di Carlo Marx. Le tre forme hanno questo di comune: che tutte invocano la distruzione della società presente, l'abbattimento dei governi stabiliti, l'espropriazione dei proprietari fondiarî e dei capitalisti, l'attribuzione ai proletari dei mezzi di produzione (2).

La dottrina anarchica ci si presenta come interamente sfornita di una qualsiasi base scientifica. Ettore Zoccoli, nell'analizzare le varie teorie degli agitatori, le distingue secondo i loro caratteri fondamentali, nei quali prevalgono l'idea metafisica con Max Stirner, l'idea economica con P. G. Proudhon, la critica politica con Michele Bakunin, la critica sociologica con Pietro Kropotkin, infine la teoria individualistica svolta da B. R. Tucker (3). Ma per quanto si riesca a ricomporre la dottrina dei diversi agi-

(1) *Démocratie sociale*, pag. 45.

(2) HEARNSHAW, op. cit., pag. 263.

(3) *L'anarchia, gli agitatori, le idee, i fatti*, Torino 1907. L'opera, veramente magistrale, contiene anche una ricca bibliografia. Dei quattro anar-

Digitized by Google

tatori sugli argomenti speciali che servono alla loro propaganda immediata, ed a porre in evidenza le possibili concordanze o le loro irreducibili divergenze, non per questo si riesce a penetrare nelle viscere del movimento anarchico, il cui carattere dominante è appunto che non si possa cogliere nè una serie di gruppi, nè un gruppo qualsiasi, derivati direttamente dalla costruzione dottrinaria d'un unico agitatore o di più agitatori affini.

Vi sono però alcuni principî comuni, nei quali l'idea anarchica consiste. Il principio che serve di fondamento alla società capitalistica contemporanea è quello di dipendenza politica che il Governo, disponendo di tutte le forze dello Stato, tiene l'individuo sotto la sua dipendenza e lo costringe ad ubbidire alla maggioranza; mentre l'individuo dipende anche economicamente dai proprî simili. Il principio anarchico si oppone all'affermazione di qualsiasi diritto, in quanto impedisce il libero svolgimento dell'attività umana. Nessuna obbligazione può subordinare l'uomo ad una autorità esteriore; il dovere è la semplice coscienza delle nostre necessità, l'adesione libera alla nostra fatalità. Il primo dovere della morale anarchica è l'associazione negativa, ossia il rispetto delle attività umane, la cui direzione può attraversare la mia. Il diritto è un fatto relativo; il mio simile deve rispettarmi, perchè comprende l'inutilità di una mutua opposizione. Così la società si fa derivare da un supposto contratto sul quale si fondano il diritto all'esistenza e il dovere di rispettarlo reciprocamente (1).

chici citati, ciascuno dei quali ha dato luogo ad una vera biblioteca, si vedano le opere fondamentali: MAX STIRNER, *Der Einzige und sein Eigenthum*, 2ª ediz., Leipzig 1892; PROUDHON, *Œuvres complètes*, in 33 volumi, Paris 1849-1858; MAX NETTLAU, *Michel Bakunin;* KROPOTKIN P., *Autours d'une vie. Mémoires*, Paris 1902. Si vedano inoltre: A. HAMON, *Socialisme et anarchisme*, Paris 1905; NETTLAU M., *Bibliographie de l'anarchie*, avec préface de É. RECLUS, Bruxelles 1897; V. DONATI, *Anarchia. Studio sociale*, Udine 1894; C. LOMBROSO, *Gli anarchici*, Torino 1894; BOILTEY P., *Les trois socialismes: anarchisme, collectivisme, réformisme*, Paris 1895; E. V. ZENKER, *Anarchismus*, Jena 1895.

(1) ZOCCOLI, op. cit., pag. 253 e seg.; W. DONISTHORPE, *Liberty or law*, London 1884; E. DARNAUD, *La vraie morale*, 1891; F. S. MERLINO, *La morale e il socialismo*, Roma 1904; G. GORI, *Le basi morali dell'anarchia*, Chieti 1904; E. RECLUS, *Origine della religione e della moralità*, « Il Pensiero », 1904; DANIEL SAURIN, *L'ordre par l'anarchie*, Paris 1893.

Digitized by Google

L'anarchia si fonda sulla assoluta negazione della religione, e trae dal contenuto delle scienze astronomiche la più solenne smentita all'idea religiosa della creazione del mondo, dalle altre scienze moderne la vera creazione delle piante, degli animali e dell'uomo, così diversa dalla tradizione biblica. Essa mira naturalmente a far *tabula rasa* dei preti, delle chiese, di tutto quanto costituisce il pensiero religioso. La religione, al pari di tutta quella che chiamano la mitologia cristiana, è una invenzione diffusa tra le masse ad esclusivo beneficio di coloro che hanno saputo dominarle; nulla esiste per l'anarchia di più assurdo e di più ridicolo di tutto quanto costituisce la storia e la dottrina del giudaismo, del cristianesimo e di tutte le altre religioni (1).

Alla stessa guisa l'anarchia vuole la soppressione del « traffico matrimoniale », al quale sostituisce unioni libere, fondate sul mutuo affetto, sul rispetto di sè e della dignità altrui. Taluni fra gli anarchici socialistoidi propongono senz'altro la poligamia o la poliandria, il matrimonio di Stato, il matrimonio collettivo; gli anarchici puri si sono fermati alla grossolana propaganda dell'unione libera. L'istituto famigliare appare agli anarchici in piena disorganizzazione; con le loro riforme non intendono dividere individui già moralmente separati, ma, al contrario, stringere fra tutti il legame della solidarietà e dell'amore. Le differenze di carattere, di gusti, di attitudini, creeranno legami non più fittizi e convenzionali, ma morali, e quindi più potenti della parentela. Giovanni Rossi, che ha spinto questa teoria ai maggiori eccessi, afferma che, secondo natura, si possono amare più persone nel medesimo tempo, per cui il diritto alla piena libertà di amore gli appare indiscutibile. Infine, secondo Enrico Malatesta, nella famiglia bisogna considerare le relazioni economiche, le relazioni sessuali, e quelle fra genitori e

---

(1) Zoccoli, pag. 273 e seg.; Strauss, *Alte und neue Glaube*, 1872; E. Bauer, *Der Streit der Kritik mit Kirche und Staat*, Berlin 1843; Most, *Die Gottespest und Religionsfeuche*, New York 1883; O. T. Auerswald, *Die Religion der Socialdemokratie*, Leipzig 1892; J. Monseny, *La religion y la question sociale*. Buenos Aires 1896; C. Malato, *Religione e patriottismo*, Roma 1906.

Digitized by Google

generati. Una volta abolita la proprietà individuale, per conseguenza l'eredità, la famiglia non ha più ragione di esistere. « Assicurate a tutti i mezzi per vivere convenientemente e indipendentemente, date alla donna la libertà completa di disporre della sua persona, distruggete i pregiudizi religiosi o di altra natura che vincolano uomini e donne ad una quantità di convenienze che derivano dalla schiavitù e la perpetuano, e le unioni sessuali saran fatte di amore, dureranno quanto dura l'amore e produrranno la felicità dell'individuo e il bene della specie. Il mantenimento dei figli spetta alla comunità e la loro educazione sarà cura e interesse di tutti » (1).

In materia di educazione e di insegnamento, il sistema presente ha per effetto di asservire l'uomo sin da fanciullo, nel momento in cui il suo intelletto è senza forza, la sua memoria vuota, la sua immaginazione ingenua e sincera. Prima la Chiesa poi lo Stato stesero la mano sui cervelli e sui cuori, per insegnare la propria morale e segnarli di un marchio indelebile. Secondo i principî anarchici, l'insegnamento, rispettoso dei più ampî criteri di libertà, deve sopprimere la disciplina che genera dissimulazione e menzogna, i programmi che livellano ogni originalità ed ogni iniziativa, le classificazioni che generano rivalità e gelosie. L'insegnamento dev'essere integrale, cioè tendere allo svolgimento armonico dell'intero individuo, razionale, ossia fondato sulla ragione, sulla dignità e l'indipendenza personale dell'individuo; esso dev'essere misto, fondandosi sulla coeducazione dei sessi, e libertario, in quanto consacra il progressivo sacrificio dell'autorità a profitto della libertà. L'educazione e la istruzione devono contribuire a mantenere e a diffondere il sentimento della fraternità, in un nuovo stato sociale che si fonderà sopra un sentimento sino ad ora intravveduto piuttosto

(1) Reclus E., *La révolution, l'évolution et l'idéal anarchique*, Paris 1902; W. Morris, *The commonwealth*, London 1899; J. Grave, *La société future*, Paris 1895; H. Seymour, *The anarchy of love*, London 1888; A. Ceccarelli, *L'anarchia e il libero amore*, Torino 1910; R. Changui, *L'immoralità del matrimonio*, Milano 1905; G. Rossi, *Cecilia, comunità anarchica sperimentale*, Buenos Aires 1896; E. Malatesta, *Il problema dell'amore*, e altri scritti; Zuccoli, op. cit., pag. 287 e seguenti.

Digitized by Google

che realizzato, e che, d'altronde, non si poteva realizzare in una società guasta e corrotta come la nostra (1).

Elemento indispensabile perchè l'anarchia possa riuscire alla affermazione dei suoi principî, è, naturalmente, la rivoluzione. « Le rivoluzioni — scrive Riccardo Mella — sono una necessità della legge naturale della evoluzione, sono le varie fasi della stessa evoluzione, la quale, diventando cosciente, rompe gli ostacoli, infrange gli impedimenti che la contrastano, e compie il libero sviluppo della società. La rivoluzione rompe gli ultimi tessuti resistenti dell'evoluzione, annichila tutte le forze opposte al progresso e lo rende essa sola possibile » (2). E secondo uno dei partigiani più violenti della rivoluzione anarchica, il Tserkesoff, occorre procedere alla rivoluzione senza riguardo ad alcuna delle conseguenze che essa può avere, « mentre la gioventù impegna la lotta contro i difensori dello Stato, appena sorgono le prime barricate e scoppiano le prime fucilate, bisogna che la gente pacifica, le donne, i vecchi, si impadroniscano delle officine, degli strumenti del lavoro, degli immobili e di ogni ricchezza pubblica e privata ed organizzino immediatamente la produzione e il consumo su basi collettivistiche. Tralasciando di metter mano sulle ricchezze sociali nello stesso tempo in cui si inizia la lotta contro lo Stato, si lascierebbero ai nemici del popolo la fonte prima del loro potere, i mezzi migliori per tener schiavi i lavoratori. L'insurrezione politica dev'essere accompagnata dall'immediata espropriazione, compiuta per volontà ed iniziativa di popolo, affinchè si possa riuscire ad una vera e completa rivoluzione sociale » (3). Poco importano la proprietà, la vita, le conseguenze alle quali si andrà incontro con siffatto sistema; il prezzo che si tratta di raggiungere è ben superiore

---

(1) Zoccoli, op. cit., pag. 296 e seguenti; J. Grave, *Enseignement bourgeois et enseignement libertaire*, Paris 1900; Arnold M., *Culture and anarchie*, London 1882; Siegemund R., *Individuelle und sociale Aufgaber der Erziehung*, Berlin 1896.

(2) *Evolution y revolution*, Sabadell 1892, ed altre opere tradotte anche in italiano; Zoccoli, op. cit., pag. 316.

(3) *L'azione economica e rivoluzionaria*, Milano 1903.

Digitized by Google

a tutto quello che si può perdere in cambio, e merita i maggiori sacrifici (1).

Noi non faremo la storia della propaganda anarchica come si è manifestata anche fra noi. Essa combatte anzitutto il servizio militare obbligatorio e mira a distruggere l'esercito e qualsiasi concetto di militarismo. In questa lotta si distinse specialmente Leone Tolstoi, i cui scritti, liberamente diffusi in Russia anche prima della guerra, determinarono la catastrofe dell'esercito e la rovina dello Stato (2). La propaganda anarchica cerca poi di colpire tutta la vita politica in genere, propugnando l'assoluta astensione elettorale. Enrico Malatesta, più energicamente di altri, ha sempre sostenuto che il suffragio universale, sia pure col complemento del *referendum* e dell'*iniziativa popolare*, non ha mai servito a migliorare la sorte dei lavoratori. « Dai colpi di Stato napoleonici alle grandi carneficine borghesi, dalla invasione vile e ladra di popolazioni militarmente deboli all'affamamento sistematico dei lavoratori e all'assassinio degli affamati recalcitranti; dal brigantaggio in grande dei conquistatori, alle meschine prepotenze e alle nervosità buffonesche dei ministri cesarizzanti, non v'è attentato alla civiltà, al progresso, all'umanità, non vi è infamia grande o piccola, che il suffragio universale, maneggiato abilmente, non abbia assolto, giustificato, glorificato. Non vi sono lagrime di donne, singulti di infelici, che il voto inconscio dei miseri non abbia irriso e fatto più doloroso » (3).

---

(1) Zoccoli, op. cit., pag. 317 e seg.; L. Spoower, *Revolution the only remedy for the oppressed classes;* A. Lorenzo, *La revolucion y la paz*, Barcelona 1890; S. H. Judon, *Revolution, its necessity and its justification*, Philadelphia 1894; Grabinsky J., *Le mouvement révolutionnaire en Italie*, Paris 1894; J. Lefebvre, *Progrès révolutionnaires*, Paris 1890; J. Grave, *Le lendemain de la révolution*, tradotto in moltissime lingue.

(2) Per un largo cenno delle opere del Tolstoi, vedi Zoccoli, op. cit., pagina 331, nota; J. Mesnil, *Le mouvement anarchiste*, Bruxelles 1877; E. Sernicoli, *L'anarchia e gli anarchici*, due volumi, Milano 1894; P. Gori, *Umanità e militarismo*, Spezia 1904.

(3) *La politica parlamentare nel movimento socialista*, Torino 1903, ed altri scritti; *Astensionismo elettorale*, Torino 1903; *Combattiamo il parlamentarismo*, Milano 1904; Merlino L., *Azione parlamentare:* Zoccoli, op. cit., pag. 330 e seguenti.

Digitized by Google

Si riconosce dagli anarchici che il suffragio universale è il diritto della maggioranza di imporre la sua volontà alla minoranza, ma questo preteso diritto è una ingiustizia, perchè la personalità, la libertà, il benessere di un solo uomo sono rispettabili e sacri quanto quelli di tutta l'umanità. Il voto e il numero non creano e non distruggono diritti; una società libera può fondarsi soltanto sull'accordo libero e unanime di tutti i suoi componenti. Il che affermano tanto più recisamente, pensando che il suffragio universale si esercita in una società nella quale la maggioranza della popolazione, tormentata dalla miseria ed abbrutita dalla ignoranza e dalla superstizione, dipende, pei suoi mezzi di resistenza, da una piccola minoranza che detiene la ricchezza e il potere. A queste propagande fondamentali si aggiungono l'incitamento all'espropriazione per un avvenire prossimo; la glorificazione degli agitatori e delle loro idee; l'apologia delle dichiarazioni e delle idee opposte all'azione del potere giudiziario in occasione di procedimenti penali a carico di coloro che si dedicarono all'azione. A questi scritti, che mirano al complesso svolgimento del movimento anarchico nella sua vitalità quotidiana, con le sue esigenze di un'azione sottilmente penetrante e largamente diffusa, si aggiunge la stampa periodica, la quale ha avuto in questi ultimi anni una diffusione ed una licenza per cui lo Stato, che la consentì, può ben dire di aver posti con le sue mani i fondamenti della propria rovina.

Noi potremmo facilmente togliere da questi giornali sovversivi pensieri ed incitamenti i quali basterebbero a convincere che non si poteva tollerare una maggiore violenza di linguaggio (1). La più sfrenata e caotica ribellione ad ogni fondamento giuridico ed etico si associa alla critica più vivace e violenta degli stessi atteggiamenti sociali e politici che sono più prossimi alla anarchia. Vi si proclama apertamente che l'anarchia « non comporta organizzazione di nessun genere, ma lascia agli individui la libertà completa e assoluta. Il movimento anarchico non è suscettibile di organizzazione in gruppi aventi capi e statuti;

(1) Per maggiori illustrazioni si veda Zoccoli, op. cit., pag. 349 e seguenti.

Digitized by Google

l'anarchia non è un partito, è un'idea ed un fine. Dobbiamo uscire da qualsiasi cerchia comunistica, dalla imposizione di qualunque dogma, per restituire la vita all'atomo che deve dominare il mondo, all'individuo ».

Quando seguirono i fatti di Milano, nel 1898, parve agli anarchici che da essi potesse derivare un principio di attuazione delle loro dottrine. Ed Enrico Beylie scriveva in uno dei giornali anarchici più violenti: « noi applaudiamo con tutte le nostre forze alla lotta che gli italiani sostengono contro l'autorità, il capitale, il governo dispotico... Ridotti a morire di fame, a nutrirsi di radici e di erbe, ad alloggiare all'aperto, mentre le case dei loro assassini rigurgitano di vettovaglie e di ricchezze rubate ai proletari, essi si ribellano e fanno vedere ai loro padroni che lo stomaco affamato possiede ancora muscoli, e che le loro armi, i loro cannoni, tutte le loro macchine di guerra non impediscono la rivendicazione del loro diritto alla vita, alla esistenza, alla libertà. Le ultime notizie ci assicurano che le principali città d'Italia sono a fuoco e a sangue, i palazzi sono saccheggiati, il fuoco appiccato agli edifici pubblici, la posta, le ferrovie interamente distrutte... » (1): seguono le solite esagerazioni che trovano tanto maggior credito all'estero quando si tratta dell'Italia.

La propaganda esercitata col mezzo della stampa ebbe il suo complemento nei congressi e nelle conferenze, che per qualche tempo trovarono piena efficacia per quanto costituissero veri reati contemplati dal codice penale, come intesi a scalzare i principî sui quali si regge la società. Ma l'on. Zanardelli, col suo codice penale del 30 giugno 1889, ha tolto di mezzo queste armi con le quali la società poteva difendere la propria esistenza e il proprio ordinamento, e l'anarchia ebbe sciolto ogni freno. Vero è che il codice punisce ancora chi vilipende le istituzioni costituzionali dello Stato (art. 126); chiunque, con violenza o minaccia, restringe o impedisce in qualsiasi modo la libertà dell'industria o del commercio (art. 165) e chiunque, con violenza o minaccia,

(1) *La giustizia dei forti*, citato da E. Zoccoli, pag. 355; S. Faure, *Les anarchistes*, Paris 1898; Rae G. N., *Socialismo contemporaneo;* Dubois F., *Le péril anarchiste*, Paris 1894.

Digitized by Google

cagiona o fa perdurare una cessazione o sospensione di lavoro per imporre sia ad operai, sia a padroni o imprenditori una diminuzione o un aumento di salari, ovvero patti diversi da quelli precedentemente consentiti. Anche dopo le riforme del nuovo codice penale, rimanevano dunque armi sufficienti per difendere la società, se lo Stato non ne avesse fatto il più timido uso, sino al punto da dimenticarle completamente, come avvenne per il diritto di sciopero, riconosciuto illimitatamente anche a favore di coloro che attendono a pubblici servizi e persino ai funzionarî dello Stato. Ma la maggior rinuncia venne costituita dalla più assoluta libertà di riunione, di associazione e di propaganda, lasciata alle dottrine anarchiche. Si incominciò coi congressi, nei quali fu consentita l'espressione delle più dissolventi dottrine; seguirono le conferenze tenute nelle città e nelle campagne da propagandisti di coltura per lo più mediocre, alle quali lo Stato nulla oppose, come nulla seppero opporre le classi che pure avevano qualche cosa da difendere, mentre debole e parziale era la resistenza che veniva dalla Chiesa, così fieramente attaccata anch'essa come tutte le altre istituzioni sociali. Questa molteplice propaganda riuscì a procurare alle dottrine della anarchia una grande diffusione nelle città e nelle campagne, tanto maggiore quanto più grande era il numero degli analfabeti e quanto maggiori si accumulavano altre cagioni di malcontento.

In questa propaganda, in mezzo alla naturale anarchia dei varî gruppi che predicavano, ciascuno a suo modo e per suo conto la nuova dottrina, si vennero tuttavia affermando alcuni principî che possiamo considerare come il *Credo* di questa grande rivoluzione sociale:

1° Abolizione della proprietà privata della terra, delle materie prime e degli strumenti di lavoro perchè nessuno abbia il mezzo di vivere sfruttando il lavoro altrui, e tutti avendo garantiti i mezzi per produrre e vivere siano veramente indipendenti e possano associarsi agli altri liberamente, per l'interesse comune e in conformità alle proprie simpatie.

2° Abolizione del governo e di qualsiasi potere che faccia leggi e le imponga agli altri. La monarchia e la repubblica, il

Digitized by Google

Parlamento e l'esercito, la polizia e la magistratura, la Chiesa e l'accademia, a dir breve qualsiasi istituzione provveduta di mezzi coercitivi materiali o morali deve scomparire dalla società.

3° Organizzazione della vita sociale per opera di libere associazioni e federazioni di produttori e consumatori, aggregate e modificate secondo la volontà dei componenti, guidati dalla sapienza e dalla esperienza, liberi da ogni imposizione che non derivi dalle necessità naturali, alle quali ciascuno, vinto dal sentimento della necessità ineluttabile, volontariamente si sottomette.

4° Garanzia dei mezzi di vita, di sviluppo e di benessere per i fanciulli, per i deficienti, per gli impotenti, per tutti coloro che non sono in grado di provvedere ai proprî bisogni.

5° Guerra alle religioni, ed a tutte le forme della menzogna, anche se si nascondono sotto pretesti scientifici; istruzione scientifica diffusa a tutti, sino ai suoi gradi più elevati.

6° Abolizione delle frontiere, fraternità di tutti i popoli e distruzione sin dalla prima fanciullezza di qualsiasi idea e sentimento patriottico.

7° Ricostituzione della famiglia secondo la pratica del libero amore, sciolto da qualsiasi vincolo legale, da qualunque pressione fisica od economica, da ogni pregiudizio religioso (1).

Per raggiungere questi intenti, si dovrebbero preferire in generale i mezzi persuasivi, richiamando l'attenzione degli uomini sui mali di cui soffrono e sulla possibilità di distruggerli, suscitando così in essi il sentimento di ribellione. Ma nel fatto il popolo dovrà opporre la forza alla forza, perchè la società moderna, la borghesia ed i governi che essa sostiene, non consentiranno mai a rinunciare ai loro privilegi. Indi le conclusioni, ben diverse dalle premesse, che riassumiamo ancora con le parole di Enrico Malatesta: « quando avremo la forza sufficiente, profittando delle circostanze favorevoli che si producono, ovvero creandole noi stessi, dobbiamo fare la rivoluzione sociale, abbattendo con la forza il governo; espropriando con la forza i pro-

(1) Scritto da E. Malatesta per il gruppo anarchico « L'Avvenire » di New London nel Connecticut, federato con altri gruppi, Paterson 1903.

Digitized by Google

prietarî, mettendo in comune i mezzi di vita e di produzione; ed impedendo che nuovi governi vengano ad imporre la loro volontà e ad ostacolare la riorganizzazione sociale fatta direttamente dagli interessati » (1).

Nella storia dell'umanità non mancano tentativi anarchici, tutti miseramente falliti, e ciascuno di essi ha avuto i suoi patrocinatori e i suoi storici. Visse più a lungo lo Stato dei Gesuiti nel Paraguay, perchè se in apparenza poteva considerarsi come una manifestazione delle idee anarchiche, in realtà era retto dal più rigido assolutismo. Così si può dire di altre colonie, fondate negli Stati Uniti, come quella di Bishop Hill, quella dei Rappiti, e le altre che sono state illustrate in una diligente monografia dal prof. Cognetti de Martiis (2). Anche gli italiani tentarono varî esperimenti, ed è importante sopra tutti quello della comunità anarchica sperimentale istituita nel 1890 da Giovanni Rossi nel territorio di Palmeira, un comune dello Stato di Paranà, nel Brasile. Dopo meno di cinque anni dalla sua fondazione, la colonia andò dispersa, a cagione dei contrasti generati dall'egoismo di famiglia, come ebbe a riconoscere lo stesso suo fondatore. Una fine analoga a quella della colonia italiana, ebbero il comune anarchico di Montreuil, e la libera colonia cooperativa comunistica di Clousden Hill Farm, vicino a New Castle.

Gli stessi anarchici che hanno studiato la storia di questi e di altri esperimenti di anarchia non ne disconoscono gli insuccessi. Ma non potrebbe essere diversamente — osserva Eliseo Reclus — dal momento che si tratta di una rivoluzione così profonda, come quella di sostituire, al lavoro individuale o collettivo che profitta ad un solo, il lavoro di tutti a profitto di tutti. « Le persone che si raggruppano per entrare in una di queste società a ideale nuovo non sono interamente spoglie dei pregiudizi, dell'atavismo inveterato, delle consuetudini acquisite; non si sono ancora svestite del vecchio uomo. Nel microcosmo anarchico che hanno concepito devono sempre lottare contro le

(1) *Anarchismo*, pag. 57.
(2) *Il socialismo agli Stati Uniti d'America*, Torino 1885.

Digitized by Google

forze di dissociazione e di disgregazione rappresentate dalle vecchie abitudini e dalle usate relazioni. L'amor proprio e il sentimento della dignità possono sostenere i neofiti per un certo tempo, ma al primo urto prevale la segreta speranza che l'impresa non riuscirà e la vita esteriore riprenderà il suo dominio. Altrettanto si dica del mancato adattamento all'ambiente per cui sono perite tante associazioni comunistiche, che non avevano il legame di solidarietà perfetta procurato dal rispetto assoluto della personalità, dallo svolgimento intellettuale ed artistico, dalla prospettiva di un largo ideale ». Tuttavia E. Reclus non si lascia scoraggiare, convinto che gli sforzi successivi indicano una tensione irresistibile della volontà sociale (1).

Lo Stato moderno, nel suo entusiasmo per la libertà e nelle cure infinite per il benessere delle classi lavoratrici, non ha pensato abbastanza che la dottrina anarchica non si manifestava soltanto come un insieme di contraddizioni che gli agitatori non sanno dirimere e di errori giuridici che gli aderenti non sanno vincere, ma è pervasa tutta da un profondo spirito immorale. La dottrina anarchica non ha fatto un solo passo per eliminare dal suo seno le estreme esagerazioni di coloro che dichiararono di accettarne tutti i capisaldi, e proclamano la moralità dell'incesto e l'onestà del furto. Fra tutti gli anarchici corre una specie di legame di solidarietà passiva; quella massa anonima di malcontenti, di spostati, di irresponsabili, sui quali i teorici contano per ingrossare le file della ribellione e della rivoluzione, trova il suo correspettivo nel campo della dottrina, dove manca la discriminazione critica, per impedire qualsiasi selezione. Per necessità di cose la dottrina anarchica derivata dal socialismo ortodosso, e avvalorata da elementi di individualismo estremo, tende a corrompersi sempre più per elementi immorali. Avviene talvolta che gruppi di anarchici attenuino le loro idee sino ad avvicinarsi al socialismo; ma questo non toglie forza all'idea anarchica, perchè altri aderenti l'accolgono, e i suoi seguaci aumentano di continuo (2).

(1) *Évolution, révolution*, ecc., pag. 157, e altrove.
(2) E. Zoccoli, op. cit., pag. 465.

Digitized by Google

Lo Stato moderno avrebbe dovuto provvedere alla più energica difesa delle sue istituzioni e della società, anche perchè nessuno poteva dubitare della responsabilità dei propagandisti dell'anarchia. Coloro che hanno approfondito l'esame delle dottrine dei singoli agitatori dimostrano come si risolvano in un complesso di errori, di malintesi e di insufficienze tali, che lasciano rimanere in dubbio come uomini di mentalità rispettabile abbiano potuto adagiarvisi in buona fede, per tutta la vita, acquietando il loro bisogno di verità ed il desiderio di avere una risposta alle incognite della vita e del pensiero col mezzo di conclusioni tanto equivoche, quando non sono addirittura immorali e in aperto contrasto con tutto il movimento della ragione (1). Così secondo E. Zoccoli non è certo minore la responsabilità degli aderenti che sono in grado di comprendere la portata ultima delle dottrine degli agitatori. Se il loro sentimento di dignità mentale trovasse radice in un più profondo sentimento morale, prima di acquietarsi in questa o in quella dottrina dei promotori e farsene i banditori, sentirebbero il bisogno di ricercare in ben altre sorgenti l'affermazione della loro personalità (2).

Lo Stato avrebbe anche più potuto influire sulla massa anonima che viene assoggettandosi alle influenze di queste due categorie di anarchici. L'idea anarchica trova infatti il suo terreno di coltura intensiva in quanti non le possono opporre, per le loro deficienti condizioni mentali e morali, una sufficiente resistenza, attinta da un patrimonio, sia pur modesto, di cognizioni e di convinzioni. Da questa massa incolta e priva di senso morale si staccano di preferenza coloro che sono sempre pronti a tradurre in pratica la dottrina con atti criminali di violenza. Non è vero che la delinquenza anarchica sia il prodotto necessario di cause economiche. Non uno dei delitti anarchici è stato commesso per cause immediate di disagio economico, senza dire che tutti coloro che si trovano in tali condizioni, anzichè impie-

(1) E. Zoccoli, op. cit., pag. 506 e seguenti.
(2) *Ivi*, pag. 419 e seguenti.

Digitized by Google

gare la loro energia per uscirne, dovrebbero accrescere il contingente della delinquenza. Siffatta classe di aderenti sarebbe di gran lunga diminuita se lo Stato esercitasse con maggiore energia l'ufficio suo, e dimostrasse agli anarchici che fuori del diritto non vi possono essere legittime sanzioni. La serena ma implacabile condanna che la reazione etica ha pronunciato della loro dottrina e della loro azione addita agli anarchici quale è la via della giustizia, dove gli uomini si trovano eguali nell'adempimento del dovere e nell'esercizio del diritto. Riconosciamo di buon grado le gravi difficoltà in cui si trovano gli Stati moderni e l'Italia in particolare, dopo la guerra, di fronte all'elemento anarchico; ma ci affida interamente la convinzione che qualsiasi temporanea esperienza si potesse tentare delle dottrine sovversive non potrebbe avere risultati diversi da quelli che impedirono la costituzione definitiva di qualsiasi società comunistica, da quelli che abbiamo segnalati come la conseguenza fatale della rivoluzione russa.

III. - Lo Stato e la società moderna.

1. — Lo Stato nazionale.

Nessuna teoria, nessuna audacia di propositi, nessun tentativo violento possono smentire i risultati di tutta la storia della umanità. Se la vagheggiata trasformazione dell'uomo e dell'anima umana non è stata possibile in diciannove secoli di civiltà e di sviluppo moderno e in quelli molto più numerosi che li precedettero fra esperimenti di civiltà antiche e varie, è evidente che la natura dell'uomo richiede di necessità un temperamento fra la libertà e l'autorità, una limitazione dei diritti individuali nell'interesse universale, un freno efficace alla forza bruta che basti a dare fondamento al moderno Stato nazionale, ed a mantenere la compagine sociale.

Il carattere nazionale dello Stato moderno, che ne costituisce quasi la condizione primordiale, è stato determinato dai più illustri commentatori del sistema rappresentativo. G. Stuart Mill

Digitized by Google

avvertiva che « è condizione necessaria delle libere istituzioni che il confine degli Stati e l'autorità dei loro governi coincidano per quanto è possibile coi confini delle nazionalità » (1). Ramsay Muir aggiunge, che « le fortune del governo autonomo sono strettamente connesse con le fortune del nazionalismo, imperocchè soltanto in uno Stato nazionale è possibile un vero e proprio autogoverno » (2). In nessun paese sarebbe possibile concepire un governo democratico, il quale non fosse anche un governo nazionale; lo Stato è l'autorità imparziale e neutrale che tempera e riassume gli individualismi sociali alla stregua dei comuni interessi, espressi col mezzo delle istituzioni rappresentative. E ben si può concludere con M. Arnold, che « lo Stato è la Nazione nella sua attività collettiva, retta e governata dal senno dei suoi componenti, in nome della ragione suprema di tutti » (3).

Abbiamo dunque un primo punto sul quale dovrebbe esser facile l'accordo, almeno fra tutti coloro che conoscono ed apprezzano gli insegnamenti della storia. Il campo della scelta fra le istituzioni politiche e sociali meglio adatte all'umanità moderna è necessariamente limitato, imperocchè contro il diritto si afferma la forza brutale, di fronte alla legge del maggior numero temperata da tutte quelle istituzioni che provvedono ad assicurare le ragioni e i diritti delle minoranze, sta la violenza, che può determinare la prevalenza di pochi sui molti, ed anche di uno su tutti. Quando si ammetta che una società possa essere retta o piuttosto sconvolta dalla violenza di uno o di pochi, noi riusciamo necessariamente alla sua distruzione o ad una delle più antiche forme del dispotismo, imperocchè il maggior numero quando sia inebbriato di sangue e di stragi, preferisce, per natu-

---

(1) *Il governo rappresentativo*, capo I.

(2) *National selfgovernment*, London 1917.

(3) *Culture and anarchy*, e cfr. H. Clay, *War and democracy;* H. M. Hyndemann, *The future of democracy;* Ramsay Mc Donald, *Socialism and government;* Hearnshaw, op. cit., pag. 291 e seguenti; Brown Philip, *Rights of state under international law;* Hill David, *World organisation as asserted by the nature of the modern State*, New York 1911; Willoughby W., *An examination of the nature of the State*, New York 1903.

Digitized by Google

rale impulso della stessa natura umana, la pace tranquilla della più umiliante servitù politica alle agitazioni dalle quali non ha mai saputo uscire altrimenti alcuna rivoluzione sociale.

Ma le difficoltà sono ben più gravi quando veniamo alla determinazione dello Stato nazionale. La teoria dello Stato nazionale è semplice e chiara; anche F. C. Hearnshaw la svolge assai lucidamente e, tenendo conto specialmente delle conclusioni di Norman Angell, di Marco Baldwin e di altri campioni della scuola nazionalista, riconosce che tutte le forme della teoria democratica riescono alla esaltazione dello Stato nazionale (1). Lo Stato non è la Nazione, è l'organo della Nazione. In una perfetta democrazia, Stato e Nazione devono corrispondere esattamente, e lo Stato può essere definito come « l'intera comunità sociale, organizzata politicamente, per fondare e mantenere, per i proprî membri, le condizioni essenziali del maggior benessere » (2). Sino a che invochiamo a fondamento dello Stato nazionale il principio democratico troviamo facilmente un terreno sul quale tutti possono convenire; la maggioranza esercita i diritti sovrani, determina l'indirizzo dello Stato, dà ragione e modo di essere al suo governo, mentre la tutela dei diritti delle minoranze assicura, per quanto è possibile, il libero svolgimento delle idee e delle attività di tutti i gruppi minori, e l'ampio riconoscimento di tutte le libertà provvede agli interessi dei più intelligenti come dei più umili cittadini che fanno parte della società.

A temperare le accennate difficoltà occorre un'altra istituzione, alla quale possiamo appena accennare, imperocchè, sia detto una volta per tutte, non intendiamo di esporre una dottrina completa dello Stato moderno, quale è richiesta dalla società uscita da così terribile guerra, ma di accennare appena i sommi principî sui quali dovrebbe consistere. Ora, due punti fondamentali parmi debbano essere messi ancora fuor di questione, per

(1) Op. cit., pag. 293; e cfr. M. Baldwin, *The super-state and eternal values*, pag. 35; Zimmern, *Nationality and government*, pag. 75; Muir, *National self-government*, pag. 9; Hyndemann, *The future of democracy*, pag. 61.

(2) Hearnshaw, op. cit., pag. 313.

Digitized by Google

rendere più agevole la consistenza dello Stato moderno: il primo richiede che allo Stato siano attribuite soltanto le funzioni necessarie, il secondo invoca il maggior possibile discentramento di funzioni e di ufficî. Negli anni che precedettero la guerra, fu in tutti gli Stati d'Europa una corsa dissennata e senza freno allo aumento delle funzioni dello Stato. Si può dire che taluni principî del socialismo fossero siffattamente penetrati nella coscienza del maggior numero, da nascondere tutti i pericoli ai quali andavano incontro, aumentando a dismisura le funzioni dello Stato. La guerra ha dimostrato quanto male esso eserciti molte di queste funzioni che gli furono, talvolta senza necessità, attribuite. Non bastava, infatti, lo Stato ferroviere e tramviere — imperocchè parlando dello Stato intendiamo estendere questo ragionamento anche agli enti pubblici locali —; non bastava lo Stato industriale; si volle estendere la sua azione al commercio, all'approvvigionamento della società, e ad altre funzioni che sino ad ora si erano considerate come le più aliene alla pubblica autorità, le più connaturate ai principî economici che richiedono la libera concorrenza individuale, la gara aperta dei mercati, la gran lotta economica tra le Nazioni e tra gli individui temperata appena dalle necessità doganali e dagli articoli del codice penale.

Sia consentito a chi volle riassunti in queste pagine i suoi studî e le idee che ha cercato di propugnare in una lunga vita, di ricordare la lotta sostenuta nel Parlamento italiano, con pochissimi altri colleghi, contro l'esercizio di Stato delle ferrovie. Pareva allora che i sostenitori dell'esercizio privato fossero asserviti a pochi banchieri e tutti i mezzi vennero usati per accrescere di così gran peso le attribuzioni dello Stato. Certo anche gli uomini d'alto valore che proponevano la riforma non potevano disconoscere che se pure non si faceva un vero « salto nel buio », l'esperienza era tutt'altro che favorevole ad attribuire allo Stato questa nuova funzione. Tutto faceva presagire che le strade ferrate sarebbero costate di più con risultati peggiori; il personale avrebbe dovuto essere ben presto aumentato e nessun freno sarebbe stato possibile contro le sue pretese; gli interessi

Digitized by Google

locali avrebbero esercitato le più violenti pressioni sul bilancio, e non esagerava chi presagiva sin da allora che l'esercizio di Stato delle ferrovie sarebbe riuscito a dissestare, come nessuna altra riforma, il nostro bilancio, a determinare pericoli gravi e continui, sino a mettere in forse la stessa esistenza dello Stato e la pace sociale.

Oggi troppi sono convinti di quelle amare verità, che a nulla giova ricordare, imperocchè la via sulla quale ci siamo avviati con l'esercizio di Stato delle strade ferrate non è di quelle che consentono di dare addietro. Infatti la guerra ha forse temperato quelle rigide conclusioni, in quanto le strade ferrate diventarono in mano allo Stato uno degli strumenti della vittoria. Ma non per questo scemarono, bensì piuttosto aumentarono, i danni dell'esercizio di Stato, e avrebbero dovuto almeno aprire gli occhi a coloro che questa azione statale vollero estesa ad altri campi economici. Riguardo ai quali non crediamo di aver bisogno di molte parole, per dimostrare il completo fallimento dell'azione dello Stato. Ad essa è dovuto in gran parte il rincaro dei prezzi, l'aumento dei salari, la necessità di provvedere di più larghi stipendi i pubblici funzionarî; a questa indebita e illimitata azione dello Stato è dovuta, in una parola, la rovina delle finanze private e delle pubbliche, con lo scandaloso arricchimento di pochi, con la perturbazione profonda delle condizioni morali ed economiche dei lavoratori, con la quasi inevitabile rovina delle finanze dello Stato e dell'economia nazionale. Nulla ci salverà da questa rovina e dalla conseguente anarchia, nessun provvedimento basterà a sottrarci alla fame e alla rivoluzione, se lo Stato non rinuncerà al più presto a tutte le funzioni indebitamente assunte, per ristabilire la libertà dei commerci, la libera concorrenza degli scambi completi fra luogo e luogo, fra Nazione e Nazione.

Anche quando lo Stato sia così alleggerito di tante funzioni, che indebitamente esercita, e possa licenziare un gran numero dei parassiti che lo aduggiano, ne troverà molti altri occupati ad esercitare uffici e funzioni che meglio si addicono ad enti locali. Qui si affaccia tutta la dottrina del più ampio discentra-

Digitized by Google

mento; provincie, Comuni, consorzi di provincie e di Comuni, sono stati durante la guerra siffattamente privati persino delle loro funzioni più naturali, che siamo riusciti ad una grande confusione, per cui sono spente od attutite le più appropriate iniziative locali, ed è gala se ancora rimane una qualche idea delle antiche autonomie. Queste autonomie devono essere senza indugio ristabilite, rafforzate, circondate da ogni possibile garanzia di sviluppo. Mettiamo pure che di fronte alle nuove esigenze democratiche taluni uffici locali debbano essere retribuiti e una parte della burocrazia statale debba essere trasferita a servizio degli enti locali, ma numerose funzioni saranno assai meglio esercitate da questi, sotto il controllo immediato dei cittadini interessati e con la loro più larga partecipazione. Non ci è possibile, anche su questo punto, illustrare il pensiero con la descrizione di particolari istituzioni, ma l'evidente principio da noi posto, ci pare più che sufficiente a discriminare le funzioni statali dalle funzioni locali. Alla stessa guisa che lo Stato deve restituire all'industria privata tutte le funzioni che le competono, dovrà rinunciare a favore degli enti locali a quelle funzioni che sono ad essi più naturalmente appropriate.

Rimane l'ultima e più grave difficoltà, che non è apprezzata abbastanza dai fautori del moderno Stato nazionale. Non solo non ne tennero conto abbastanza Stuart Mill, Sheldon Amos ed altri scrittori che ne trattarono prima della guerra, ma anche F. C. Hearnshaw, I. Zangwill, G. Zimmern e Ramsay Muir reputarono non solo possibile, ma facile dovunque, questa affermazione dello Stato nazionale (1). Ora basterebbe riassumere le trattative seguite fra le Potenze europee dopo la guerra ed i fatti ai quali hanno condotto per accertarsi che questa istituzione dello Stato nazionale e la conseguente Società delle Nazioni, della quale parleremo a suo luogo, costituiscono le maggiori difficoltà del moderno riordinamento della società europea e dell'adattamento ad essa di una conveniente forma di Stato. Stato nazionale si intende quello nel quale tutti gli abitanti hanno le

(1) HEARNSHAW, op. cit., pag. 291 e seguenti.

Digitized by Google

medesime origini, parlano la stessa lingua, nutrono identici sentimenti di patria, riconoscono i naturali confini che a questa patria sono stati assegnati dalla natura e dalla storia.

Posti questi sommi principî, nei quali facilmente convengono tutti coloro che hanno scritto del principio di nazionalità, noi ci domandiamo se vi sia in Europa un solo Stato il quale possa dirsi interamente costituito secondo i medesimi e in essi tranquillamente adagiato.

Premettiamo che quella fusione di razze necessaria a costituire una Nazione è ben lungi dall'essere in alcuno Stato completa. Gli italiani — per parlare anzitutto dei casi nostri che sono anche più facilmente intelligibili — costituiscono certamente una Nazione abbastanza compatta ed unita dai medesimi sentimenti e dagli stessi ideali. Ma quando veniamo a determinarne i confini, secondo le aspirazioni nazionali, i risultati della guerra e dei trattati, le necessità della nostra difesa e tutte le altre ragioni messe innanzi dalla geografia e dalla storia, anche uno Stato costituito da natura nel modo il più semplice e naturale come il nostro, si trova esposto a gravi difficoltà, per affermarsi come Stato nazionale, e si affaccia subito la necessità di compromessi fra il principio assoluto di nazionalità e le altre necessità alle quali abbiamo sopra accennato, compromessi senza i quali non sarebbe d'altronde possibile la costituzione e l'esistenza di alcuno Stato moderno d'Europa.

Nell'Alto Adige noi abbiamo un grosso nucleo di tedeschi, i quali occupano un territorio che non poteva certamente essere annesso al vicino Tirolo. Costituirebbe infatti un'*enclave* straniera nel territorio del Regno, con pericolo grave e continuo della sua sicurezza, con difficoltà per il suo governo, con la minaccia di continui contrasti. Ben possiamo invece affermare che nostro è l'intero territorio dell'Alto Adige per legge di natura e per evidente designazione geografica: che se sono discesi, « ai piè dell'Alpe che serra Lamagna » alcuni tedeschi, vuol dire che in altri secoli si compiacquero del nostro bel sole e forse anche, invasori rozzi e violenti, del buon vino e delle vaghissime donne, e rimasero nella terra provvisoriamente occupata.

Digitized by Google

Altrettanto si può dire del confine orientale d'Italia, dalle Alpi Carniche al mare, il quale è stato determinato esattamente col Trattato di Londra per guisa da lasciare al di qua di esso un certo numero di genti slave. La storia ricorda come e quando queste genti discesero tra noi, e si adagiarono tranquillamente a servire sul nostro suolo, dove nei secoli non si considerarono mai come indigeni e signori. Doveva venire l'Austria ad eccitare le loro avide brame, a suscitare le loro aspirazioni nazionali, a crearci difficoltà entro i nostri stessi naturali confini. Ma è certo che per quanto concerne il confine delle Alpi settentrionali e delle Alpi Giulie sino al mare, ivi compresi Fiume e il suo territorio, non possono sorgere difficoltà al concetto dello Stato nazionale.

Ma poichè dall'Italia così costituita resteranno escluse alcune popolazioni italiane della Dalmazia, od almeno di qualche sua importante città e di alcune isole, ecco affacciarsi il lato più grave del problema e la maggiore difficoltà della soluzione proposta dagli scrittori che abbiamo altrove ricordati, la costituzione, cioè, di Stati nazionali in tutta l'Europa. La penisola Balcanica è di per sè sola tale un caleidoscopio di razze, di lingue, di religioni, che qualsiasi tentativo di ordinarla a Stati nazionali incontra ostacoli insormontabili. Così, per addurre alcuni esempi, si era dapprima pensato a costituire un'Albania indipendente; poi parve anche alle Potenze alleate che questa Nazione non avesse alcun preciso confine e fosse talmente commista in gran parte del territorio che le era stato assegnato, da trovar preferibile di attribuire una parte di esso verso il mezzodì alla Grecia, un'altra parte, verso il settentrione, alla Serbia, mentre l'Italia avrebbe avuto non solo Valona, ma un ampio *hinterland* equivalente ad una parte dell'Albania. Ora l'Italia ha ripreso per suo conto l'idea della costituzione di un'Albania indipendente e vi si dichiarò siffattamente favorevole, da abbandonare persino il presidio di Valona già ritenuto condizione necessaria di difesa e tutela insieme dei suoi interessi nell'Adriatico. Questa nuova Albania non sappiamo poi come potrà essere costituita senza ulteriori conflitti. Vi sono infatti in quella penisola numerosi territori dove Greci, Albanesi, Bulgari, Serbi ed altre genti

Digitized by Google

sono siffattamente mescolati che non riesce possibile determinare esattamente quale abbia la prevalenza. Ed a complicare il problema, rendendolo pressochè insolubile, si aggiungono qua e là larghe macchie di popolazione mussulmana diversa dalle altri genti anche per la religione, per le tradizioni secolari, pel costume.

Come è possibile costituire la penisola Balcanica in Stati nazionali, assegnando tutte le popolazioni greche alla Grecia, raccogliendo i Bulgari in un solo corpo di Nazione, confederando tra loro le varie genti slave, rispettando in pari tempo l'autonomia degli altri gruppi etnici sparsi nella penisola? In alcune zone vi sono, l'uno accanto all'altro, villaggi di razze diverse, e persino nello stesso villaggio esistono importanti minoranze che credono, parlano, vivono in modo diverso dalla maggioranza e dovrebbero esserne politicamente separate. Non è dunque possibile risolvere altrimenti il problema che assoggettando talune genti ad altre, che se potranno avere la tutela delle più ampie autonomie locali, non avranno certo la soddisfazione di appartenere allo Stato, cui per ragione di razza dovrebbero essere aggiunte. Per conseguenza, accanto all'elemento della nazionalità, rivelato dalla lingua, dalle origini, dalla religione, sarà pur giocoforza tener conto di due altri elementi, la geografia e la storia, per costituire Stati quanto più è possibile omogenei, ed ai quali non manchi uno dei primordiali elementi, la continuità del territorio. Le stesse difficoltà, del resto, si affacciarono alle Potenze alleate anche nella ricostituzione dell'Europa centrale. Affaticate a ridurre per quanto è possibile la potenza germanica ed a spezzare la vecchia Austria, queste Potenze sognarono dovunque nuove e vitali nazionalità, e giudicando spesso a vanvera, costituirono Stati privi di qualsiasi consistenza, che si affermarono soltanto come usurpazioni contro le quali altre genti sono già in armi.

Imperocchè anche in una parte di questa Europa le razze, le lingue, le nazionalità non si fusero tra loro sotto il dominio più o meno assoluto degli imperatori d'Austria-Ungheria e di Germania, e neppure la finzione di regime parlamentare da essi

Digitized by Google

accolta valse a determinare la costituzione dei varî popoli soggetti in nuclei nazionali. Così avvenne che si poterono trovare le tracce dell'antica Polonia distrutta con la triplice spartizione, ma per darle un accesso al mare si dovette tagliare una mostruosa striscia di territorio nel vivo delle genti tedesche. Così avvenne che per compensare la Romania di quanto non si volle sottrarre alla Russia, le vennero assegnati numerosi ungheresi, i quali rimpiangono nella libertà delle istituzioni parlamentari del nuovo Regno l'antico assolutismo degli Absburgo, che aveva rispettato la loro anima nazionale. È evidente che nel procedere alla costituzione di questi nuovi Stati ed all'assetto di quanto rimase dei nemici, le Potenze alleate si lasciarono dominare dalle considerazioni più egoistiche del proprio interesse anzichè da un riguardo per popoli vinti, e per tanto non riuscirono a dar loro una qualsiasi consistenza politica. Tutto questo ricordiamo soltanto per dimostrare come il problema dello Stato nazionale si presenti pieno di difficoltà, anche là dove la sua soluzione parrebbe facile e piana, in quanto può esser raggiunta coll'autorità dei vincitori nei pacifici gabinetti della diplomazia.

Fuor di dubbio, tutte le genti dovranno pur venire ad un assetto definitivo, secondo la loro volontà prevalente, e di tal guisa che almeno la grande maggioranza dei cittadini di ciascuno Stato si senta unita per origine, per lingua, per religione, se anche per questo si dovessero non pochi Stati dividere e suddividere in altri minori. Dove l'elemento primordiale della nazionalità non potrà assolutamente prevalere si dovrà pur tener conto della configurazione geografica del territorio e dei precedenti storici i quali hanno oramai poco meno che abituato talune genti a vivere insieme, per guisa da doversi tollerare a vicenda, con la rinuncia di alcune aspirazioni che soltanto nel vero Stato nazionale possono trovare la loro completa espressione.

2. — Il principio della maggioranza.

La costituzione di Stati nazionali in tutta l'Europa è riuscita estremamente malagevole ed incontra, come si è visto, difficoltà insormontabili. Ma ben più grave sarebbe il còmpito di assegnare

Digitized by Google

alla democrazia moderna un fondamento diverso da quello della maggioranza, cioè di quella legge del numero contro la quale gli anarchici volgono le armi più poderose. La scienza politica non ha potuto trovare fondamento diverso sul quale costituire lo Stato, alla stessa guisa che dovunque trattasi di prendere una deliberazione e si trovano unite tre persone, il parere di due prevale su quello della terza, nè vi è altro modo per risolvere una questione qualsiasi, si tratti della forma da dare al governo dello Stato, ovvero della nomina del più umile funzionario. Marsilio da Padova affermava che questa maggioranza deve appartenere ai più intelligenti: *Valentior pars totam universitatem rapraesentat* (1). Del resto, come bene osserva G. Gettell, la parola maggioranza ha un significato piuttosto approssimativo, imperocchè nel fatto, anche nelle democrazie, la maggioranza spetta ai più intelligenti ed ai più capaci, i quali conducono gli altri ed esercitano su di essi il loro predominio (2). In questo senso si è sempre affermato che « la voce del popolo è la voce di Dio » e Riccardo Cobden affermava che la minoranza ha un solo diritto ed è quello di adoperare tutti gli sforzi per diventare maggioranza (3). Gian Giacomo Rousseau nel *Contratto Sociale* avvertiva che esiste una notevole differenza tra la volontà di tutti e la volontà generale: questa riguarda l'interesse comune, l'altra l'interesse privato, ed è piuttosto la somma delle volontà particolari (4).

Comunque sia, la democrazia ha ormai determinato pressochè dovunque la prevalenza del suffragio universale, mediante il quale si può affermare che veramente la maggioranza possa far sentire in ogni modo la sua azione nel governo. Così avviene che se un partito si trova al potere, e le elezioni politiche generali indette dai suoi uomini di governo dànno la prevalenza ad un partito diverso, quelli devono senz'altro lasciare il potere. Il prin-

(1) *Defensor pacis.*

(2) *Introduction to political science.*

(3) INGERSOLL, *Years for democracy;* LOW, *Govern of England;* MACKENZIE, *Dangers of democracy;* BUTLER: *True and false democracy*, pag. 90.

(4) *Contrat social*, II, 3.

Digitized by Google

cipio viene espresso in modo anche più reciso nella grande democrazia americana con le parole: « le spoglie ai vincitori », imperocchè coloro i quali prevalgono nella elezione presidenziale hanno il diritto di occupare non solo i grandi ufficî politici dello Stato, ma pressochè tutti gli impieghi amministrativi. A questi principî, che condurrebbero però ad una vera tirannide della maggioranza e per conseguenza ad una nuova forma di dispotismo, sia pure del maggior numero sul minore, sono stati portati radicali temperamenti sin da quando si vennero affermando anche i diritti delle minoranze. Si riconobbe innanzi tutto la necessità di circondare l'esercizio di ogni potere di salde barriere, a tutela delle minoranze; successivamente la convenienza di procurare anche a queste una rappresentanza politica (1).

Così si può affermare che il principio della rappresentanza politica delle minoranze e successivamente quello più perfezionato della rappresentanza proporzionale abbia modificato profondamente la stessa costituzione organica dello Stato moderno, il quale non appare più come la semplice espressione del voto della maggioranza, ma piuttosto come un temperamento tra i varî elementi che lo compongono. La lotta fu lunga ed ardua, ma nessuno osò mai negare il principio sin da quando venne affermato in Inghilterra da Tommaso Hare, timidamente sperimentato in America col sistema del voto cumulativo, e illustrato in Italia negli scritti miei e dell'indimenticabile amico Francesco Genala, che a buon diritto possiamo considerarci precursori del sistema oggi trionfante quasi dovunque. Senonchè si può affermare anche a tale proposito, che nessuna istituzione umana, nessun progresso politico o sociale sia scevro di inconvenienti. Le elezioni politiche compiute in Italia col sistema proporzionale nel novembre del 1919 hanno consentito fuor di dubbio al Paese di esprimere con maggior sincerità la propria opinione; ma un po' a cagione del sistema col quale le elezioni vennero compiute,

---

(1) Baldwin S., *Division of sovereignity;* Laski Harold, *Studies in the problem of sovereignity*, New York 1917; Merrians Ch., *History of the theory of sovereignity* ecc., New York 1900.

Digitized by Google

e più ancora per il fatto dei partiti che si trovarono in presenza, ne derivarono difficoltà nuove, le quali hanno reso sino ad ora pressochè impossibile il regolare esercizio delle funzioni della nuova Camera dei deputati.

Alcuni inconvenienti si potranno correggere con altre riforme politiche nella costituzione stessa e nell'azione del Parlamento, alle quali rivolgeremo più tardi la nostra attenzione. Qui giova soltanto accennare all'inconveniente principale per cui, sostituendo al principio della maggioranza numerica, che esprimeva la volontà dello Stato, il principio della rappresentanza proporzionale, si va incontro al pericolo di non poter ottenere un'espressione qualsiasi. Dove si trovano in presenza due partiti politici, è un gran vantaggio che ciascuno di essi sia rappresentato in proporzione del suo valore numerico; ma dove i partiti sono più di due, riesce difficile e persino impossibile la costituzione di un governo, se non intervenga l'accordo di due o più tra essi. E per conseguenza l'opposizione di una minoranza può raggiungere lo stesso effetto che all'antica Dieta polacca era attribuito anche all'autorità di un singolo membro: *activitatem sisto*, e che fu una delle principali cagioni della rovina di quello Stato.

Che se è essenziale alla democrazia che la maggioranza prevalga, non lo è meno che siano fatti valere in ogni occasione il principio di autorità e la disciplina sociale. G. A. Hobson scriveva, che « una vera democrazia è possibile soltanto se la società è conscia della sua intelligenza e della sua volontà e capace di esercitare su sè medesima quell'auto-controllo che costituisce l'essenza della democrazia e che contiene la sola libertà e la sola eguaglianza che sono degne del nome » (1). È un'affermazione gratuita degli anarchici che la democrazia e la disciplina sociale siano tra loro incompatibili; chè, anzi, si completano l'una l'altra e ritraggono fondamento e vigore l'una dall'altra. Soltanto

(1) *Crisis of liberalism*, pag. 79 e 80; e cfr. MAC DONALD, *Socialism and government*, vol. I, pag. 11; GODKIN, *Problems of modern democracy*, pag. 201; LAVELEYE E. DE, *Le gouvernement dans la démocratie*, vol. II, pag. 59 e 60; BROWN, *The new democracy*, chap. III; BAGEHOT, *English constitution*, pagine 144-158; HEARNSHAW, op. cit., pag. 325 e seguenti.

Digitized by Google

un popolo disciplinato e concorde è veramente in grado di reggersi da sè. Dove tutti si assoggettano alla legge imposta dalla comune volontà nel comune interesse non si può dire, secondo la volgare affermazione anarchica, che tutti sono servi della legge, e piuttosto si può ripetere l'antico adagio che la servitù alla legge costituisce l'unico modo di garantire la libertà.

Da queste considerazioni derivano taluni limiti che devono essere imposti alla democrazia ed alle sue principali istituzioni. Abbiamo veduto come si possa riconoscere alle minoranze il diritto di affermare la propria opinione e di esercitare anche una determinata azione sul governo e sull'amministrazione dello Stato. Ma anzitutto gioverà indagare accuratamente sino a qual punto questo diritto si debba estendere, senza impedire l'azione stessa dello Stato o degli enti locali. Se il sistema della rappresentanza proporzionale venisse applicato alle elezioni dei minori Comuni e forse anche dei maggiori, si porterebbero le passioni politiche in assemblee che ne devono essere affatto immuni per provvedere esclusivamente alla buona amministrazione del Comune, e qualche volta, specie nei Comuni minori, si renderebbe impossibile la costituzione di una qualsiasi amministrazione, in presenza dei varî partiti riusciti ad essere proporzionatamente rappresentati.

Un altro limite è necessario imporre all'esercizio delle pubbliche libertà. Quando il voto della maggioranza si è pronunciato per una risoluzione, non è ammesso che una minoranza qualsiasi possa persistere in una risoluzione contraria; se ciò fosse possibile la democrazia diventerebbe il dominio violento di una parte della società sull'altra. Certo il governo di maggioranza e la piena libertà di discussione sono tra loro compatibili e si completano l'una con l'altro, ma questa libertà non può essere illimitata così da scalzare lo stesso fondamento dello Stato. Noi abbiamo accennato alle eccessive tolleranze che si sono usate da tutti i governi per la propaganda delle dottrine socialiste ed anarchiche, e dobbiamo insistere nuovamente sul grave errore di lasciar così prevalere i più perniciosi elementi di indisciplina sociale, una politica tanto più insensata, in quanto lo Stato non ha saputo trarre dal seno della società quegli elementi e quelle forze che

Digitized by Google

pur avrebbero dovuto concorrere alla comune salvezza. Così è avvenuto che mentre da un lato si predicava apertamente la rivolta e si esaltava il bolscevismo, i fautori dell'ordine sociale, gli amici sinceri della democrazia non ponevano alcuna cura a difendere le loro idee ed a preservare l'autorità dello Stato e gli interessi progressivi della società.

Dopo le convulsioni determinate nella società moderna dalla terribile guerra che essa ha superato si richiede evidentemente una cooperazione di gran lunga maggiore nell'azione sociale da parte di tutte le classi. Nessuna di queste può assistere più passivamente all'assalto che gli elementi anarchici muovono contro lo Stato; la libertà di propaganda, di agitazione, di riunione, e specialmente le associazioni costituite in aperto contrasto con gli interessi generali della società, come sono quasi tutte le camere del lavoro, richiedono da parte degli altri cittadini una vigilanza assidua, un freno poderoso, un concorso effettivo di volontà e di azione. Molti grandi industriali e non poche società anonime andarono incontro ai loro operai e procurarono di stabilire più intimi legami di solidarietà; numerosi proprietarî fondiarî non esitarono a migliorare le condizioni dei contadini e ad accettare nuovi patti agrarî per stringere più intime relazioni di solidarietà fra gli abitanti della campagna. Ma se da un lato qualche cosa si è conseguito, e molto più si poteva ottenere facendo appello ai migliori sentimenti di solidarietà sociale, non è scemata la necessità di provvedere anche ad una più energica difesa.

Per l'esercizio di questa difesa mettiamo in primo luogo la propaganda del bene, la diffusione delle idee e dei principî che costituiscono il fondamento dello Stato democratico, e specialmente la dimostrazione continua, insistente, diffusa delle conseguenze degli errori economici e delle esagerazioni con le quali si lusingano le classi lavoratrici. L'estensione e l'esagerazione degli scioperi, il riposo più che settimanale, l'eccessiva limitazione delle ore di lavoro, l'indefinito aumento dei salari, la pretesa di esercitare un'azione collettiva nell'andamento dell'industria, queste ed altre gravi questioni dell'economia moderna dovrebbero essere giorno per giorno illustrate non solo nei corsi serali delle

Digitized by Google

scuole, e con eloquenti conferenze, ma da una pubblica stampa, la quale fosse conscia di esercitare una vera missione sociale e vi si mostrasse veramente adatta per la serietà e l'ingegno degli scrittori. Coloro che più sanno e più possiedono dovrebbero prodigare la loro intelligenza ed aprire largamente i cordoni della borsa al fine di costituire saldamente questo primo elemento della difesa sociale.

E poichè lo Stato democratico dovrà pur riuscire all'abolizione del servizio militare obbligatorio ed alla trasformazione dell'esercito in una milizia nazionale per la eventuale tutela contro possibili aggressioni esterne — del resto sempre più rare se si conseguiranno i propositi connessi alla istituzione della Società delle Nazioni — e per il mantenimento dell'ordine pubblico, si richiede tra questa milizia e l'intera società una connessione di gran lunga più intima di quella che esistè mai, anche nei giorni del più fervido patriottismo, con l'esercito nazionale. La milizia nazionale vuol essere per lo meno intesa nel più largo senso, per guisa da interessare e coordinare tutti coloro che sono a servizio dello Stato e tutti i cittadini validi alla difesa dell'ordine pubblico. Il fatto di tale ordinamento, quando esso risponda interamente al suo scopo, basterà ad allontanare qualsiasi possibilità di ribellioni aperte o di violenti tentativi anarchici, sia per mutare la forma dello Stato, o il suo governo, altrimenti che secondo il libero corso delle leggi fondamentali e la volontà della maggioranza, sia per sconvolgere i principî sui quali si fonda la società moderna.

A questa azione indiretta e complessa si aggiunge un còmpito più preciso per lo Stato: quello di provvedere direttamente a frenare, ed ove occorra anche a prevenire, quegli abusi del potere pubblico che gli americani, tra i quali principalmente si manifestarono, chiamano *impertinent interference* (1). In America i più numerosi e flagranti esempî di questi illegittimi interventi nell'azione del governo ci sono forniti dall'azione dei grandi *trusts*, e dall'azione delle compagnie commerciali e finanziarie, che ven-

(1) Hearnshaw, op. cit., pag. 350.

Digitized by Google

nero pullulando in quel continente (1). La indebita influenza di queste possenti organizzazioni economiche nel mondo politico è stata così grande, che in talune materie di tariffe, di cambî e di altri rapporti con l'estero la volontà generale del paese è stata contrastata e distrutta dalla loro segreta e sinistra influenza. I *trusts* iniziarono negoziati coi governi stranieri, e con minacce e con aperte corruzioni riuscirono persino a dominare i legislatori. Si comportarono con tale una indipendenza e con così aperto disprezzo di tutte le leggi, che in alcune amministrazioni dello Stato si potè affermare che alla legge si erano sostituiti gli agenti della plutocrazia (2).

In Inghilterra la più rigida affermazione della libertà dei commerci ha prevenuta la formazione di questi giganteschi monopolî e lo sviluppo di poteri politici così minacciosi per la democrazia americana. Certo non mancarono anche in Inghilterra occasioni nelle quali la politica estera ed interna è stata seriamente compromessa dall'intervento delle grandi compagnie finanziarie e industriali. Il 22 maggio 1918 il *Times* avvertiva che il consiglio dei minatori del Northumberland aveva intimato lo sciopero generale dei minatori, dei ferrovieri e di tutti gli operai addetti ai trasporti, se le miniere di carbone non venissero nazionalizzate entro sei mesi dalla fine della guerra. Ora la questione della nazionalizzazione delle miniere di carbone è una delle più gravi e difficili, e non si può certamente ammettere che possa essere trattata a questo modo dalla piazza e nell'interesse di una sola classe. Come le altre gravi controversie economiche, deve essere risoluta dalla volontà generale dell'intera società e da un'azione esercitata secondo le istituzioni e le leggi dello Stato.

Non meno incompatibili coll'esistenza dello Stato riuscirono, in Inghilterra, i tentativi di Arturo Henderson e dei suoi compagni del partito del lavoro di intervenire nelle trattative fra le Potenze come istituzione autonoma, che avrebbe dovuto incon-

(1) GODKIN, *Problems of modern democracy*, pag. 143 e seg.; HEARNSHAW, op. cit., pag. 362.

(2) *Plutocracy pulls*; GODKIN, op. cit., pag. 144.

Digitized by Google

trarsi con quelle di altre Nazioni, ed imporre la propria volontà ai governi belligeranti. Il Congresso del lavoro non è il Parlamento nazionale, e se può esercitare una grande influenza nelle questioni che si riferiscono all'ordinamento del lavoro ed agli interessi delle classi lavoratrici, non può portare la voce di una classe della società là dove deve interloquire la volontà generale. Durante la guerra, nel luglio del 1918, l'Inghilterra aveva assistito ad uno sciopero che per poco non aveva compromesso l'attività del suo esercito, quello degli operai delle fabbriche di munizioni: ma per buona sorte prevalsero le idee più temperate, e dopo alcuni giorni di gravi preoccupazioni l'autorità dello Stato potè avere il sopravvento.

Non mancarono nella stessa Inghilterra altri esempî di energico intervento dello Stato democratico per impedire che azioni individuali contrarie alla legge, suscitando vasti movimenti, ne minacciassero la stessa esistenza. E tuttavia si è severamente rimproverata al governo inglese la tolleranza spiegata verso i volontari dell'Ulster, quando si armarono per resistere alla legge che riconosceva l'autonomia dell'Irlanda, e l'indulgenza usata sempre verso i nazionalisti (*Sinn Feiners*) irlandesi, i quali si dichiararono persino apertamente alleati della Germania, ed avrebbero preferito la distruzione dell'Inghilterra, o quanto meno la sua umiliazione come Potenza politica, alla rinuncia alle loro aspirazioni. Peggio ancora avvenne nella campagna combattuta a favore del voto alle donne, quando le *suffragettes* dell'esercito costituito dalla signora Pankhurst ricorsero ad ogni sorta di mezzi: per acquistare il diritto di fare le leggi le violarono apertamente, per riuscire a sedere in Parlamento screditarono le istituzioni parlamentari, invadendone persino le aule; per conseguire il diritto di salire al governo lo ridussero all'impotenza, di fronte ai loro eccessi. Gli scrittori politici moderni sono concordi nel riconoscere che in tutti questi casi il governo inglese venne meno ai suoi doveri, e si impone la necessità di un'azione più vigorosa e pronta in una società dove più facilmente prevalgono correnti minacciose per la democrazia (1).

(1) HEARNSHAW, op. cit., pag. 364 e seguenti.

Digitized by Google

Una delle conseguenze della guerra, certo la più pericolosa per l'esistenza stessa della democrazia moderna, è l'esagerazione del potere delle classi lavoratrici rispetto alle altre della società. Ben lungi dal continuare sulla via delle concessioni e delle indefinite tolleranze per la quale lo Stato già si era avviato prima della guerra, inaugurando quello che non a torto venne chiamato « socialismo di Stato », è necessario, non dirò inaugurare una politica di reazione, ma considerare se alcune concessioni e persino alcune istituzioni legislative non precorsero il segno e non recarono gravi danni agli interessi generali della società, senza raggiungere lo scopo precipuo che i loro autori si proponevano di contribuire al maggior benessere delle classi lavoratrici Accenno soltanto a quelle leggi ed a quelle istituzioni che si riferiscono alla tutela del lavoro, alla limitazione delle ore durante le quali può essere prestato, al riposo settimanale e agli scioperi.

Il rapido sviluppo dell'industria moderna determinò in tutti gli Stati una situazione di cose per cui si poteva affermare che i lavoratori si trovassero soggetti ad una nuova e più grave servitù di quella stessa della gleba che opprimeva, ancora in parecchi Stati d'Europa, i contadini. Tutti i giornali furono pieni per molti anni delle loro miserie; economisti e filantropi si commossero ed invocarono provvedimenti legislativi e i governi dei varî Stati non tardarono ad accogliere i voti della pubblica opinione. Si incominciò col tutelare il lavoro delle donne e dei fanciulli, affinchè questi non venissero sfruttati in tale età da impedirne lo sviluppo e quelle non fossero assoggettate ad un lavoro oppressivo e contrario alle loro naturali funzioni. Vennero poi le numerose leggi intese a proteggere gli operai che attendono a lavori insalubri, come nelle industrie che trattano il piombo, lo zinco o foggiano prodotti chimici; il legislatore intervenne per ordinare tutte le prevenzioni meglio adatte ad assicurare la salute degli operai, e per limitare le ore durante le quali questi potevano attendere al lavoro. Si affacciò così per la prima volta il problema della limitazione delle ore di lavoro, del quale non bisogna dimenticare le origini, appunto perchè questa limitazione parve necessaria non già per contraddire alla libera disponibi-

Digitized by Google

lità delle forze dei lavoratori ed impedire i lavori a cottimo, ma per limitare lavori veramente eccessivi, o che si compivano in circostanze affatto eccezionali e dannose alla salute degli operai, come quelli delle miniere.

Dopo una breve lotta, durante la quale pareva che i lavoratori si appagassero del limite delle dieci ore di lavoro, venne adottato quello delle otto ore, e lo si invocò ad alte grida, dovunque, con la frase rimasta nella storia economica: « otto ore al lavoro, otto ore al sonno, otto ore alla libera espansione delle facoltà umane ». Affermato il principio si volle applicarlo a tutte le industrie, ed a qualsiasi specie di lavoro, senza tener conto o dimenticando le ragioni che lo avevano determinato e ne procuravano la vittoria. Così si procedette di errore in errore e di esagerazione in esagerazione sino al punto di vagheggiare una umanità siffattamente anarchica da sopprimere ogni lavoro, come se l'uomo potesse sottrarsi a quella che non è una condanna biblica, ma una legge fondamentale connessa all'esistenza stessa dell'uomo e della società.

Sino a che la limitazione delle otto ore di lavoro veniva estesa alle industrie che si esercitano in grandi opificî e non subiscono interruzione alcuna per ragione di tempo o di stagioni, il principio poteva essere accolto anche senza limite; ma l'errore delle sue applicazioni avrebbe dovuto riuscire evidente per gli stessi propugnatori, quando si venne applicando ai lavori che si compiono all'aria aperta e particolarmente ai lavori agricoli (1).

Riconosciamo di buon grado che l'applicazione del principio delle otto ore a questi lavori è temperata nei suoi disastrosi effetti dalla consuetudine dei cottimi, e dalla vasta azione che essi esercitano nelle industrie edilizie e nei patti agrarî che sono il fondamento della moderna agricoltura. Ma poichè molta parte di questi lavori si compie e si paga ad ora, non è chi non vegga l'assurdo di limitare ad otto ore al giorno il lavoro nelle arti

(1) Provvedimenti concernenti l'orario di lavoro nell'industria, nel commercio e nell'agricoltura, presentati il 5 febbraio 1920 (*Documenti parlamentari*, legisl. XXV, n. 274, con annessa la Relazione dell'on. F. Turati al Consiglio superiore del lavoro sull'orario delle otto ore).

Digitized by Google

edili, il quale riesce tanto più grande, quanto maggiori sono i giorni che le intemperie sottraggono a qualsiasi attività esteriore. S'aggiunga che il lavoro del muratore, come tutti quelli che si fanno all'aperto, è di per sè stesso meno disagiato del lavoro che si compie nelle fabbriche, non richiede la medesima attenzione, consente più frequenti distrazioni, e men brevi riposi, per cui potrebbe essere continuato per un numero di ore superiore anche alle dieci, senza che ne derivi alcun danno alla salute dei lavoratori. Questo avviene, infatti, nei lavori a cottimo, ed in talune epoche può costituire una vera necessità sociale, come si imporrebbe in Italia, ora che la crisi delle abitazioni si presenta con così vasta e terribile urgenza nell'interesse di tanta parte della popolazione.

Ancora più assurda riesce l'applicazione della legge delle otto ore nei lavori campestri. Questi non solo obbediscono alle leggi atmosferiche, e sono interrotti quando le piogge imperversano o lasciano la terra in condizioni tali da non poter essere lavorata, ma si suddividono in modo diverso nelle varie stagioni e nei varî giorni dell'anno. Se le cure della stalla, del pollaio ed altre richiedono la presenza costante e la regolare prestazione d'opera del contadino, i lavori campestri propriamente detti e in particolar modo quelli della preparazione del terreno, della semina e del raccolto richiedono l'opera più varia, intermittente talora, tal'altra intensa, specie quando si tratta di salvare il raccolto o di combattere le svariate minacce che possono derivare dagli elementi congiurati a danno dell'agricoltura. Il contadino è sempre pronto a compiere tutti i lavori che dalla terra sono richiesti; se non è più il « servo della gleba », se nessuna « legge di bronzo » lo avvince più alla terra che lo nutrisce, non è per questo venuto meno l'intimo nesso fra la terra e i suoi lavoratori, se si vuol raggiungere la maggiore quantità di prodotti utili, col minor sforzo non già di ore e di giorni, ma collettivo, di mesi e di anni, per l'intera famiglia agricola, per tutta la società e può dirsi anche per l'umanità.

A non minori esagerazioni hanno dato luogo le sanzioni del riposo festivo o settimanale. Per lungo tempo anche quest'aspi-

Digitized by Google

razione delle classi lavoratrici incontrò i maggiori ostacoli; era necessaria l'alleanza delle dottrine religiose, delle provvidenze igieniche e della tendenza al maggior benessere delle classi operaie per raggiungere l'intento. Il programma di riposare un giorno su sette, poter sottrarsi per un giorno alle fatiche ordinarie dell'arte, del mestiere, dell'ufficio, dedicarsi a soddisfare i bisogni dello spirito, gli affetti della famiglia, anche i proprî piaceri, non poteva essere più oltre contrastato. Si è dovuto di necessità riconoscere che non per tutti è possibile il riposo festivo, dappoichè, neppure la domenica, forse anzi meno che in altri giorni, possono essere interrotti taluni servizi, come quelli connessi ai trasporti, e in nessun giorno della settimana lo possono essere quelli che provvedono alla pubblica alimentazione, ed altri somiglianti. Si è dovuto pertanto adottare il riposo per turno; così di festivo che prima soleva denominarsi diventò settimanale, e venne quasi universalmente riconosciuto dalle legislazioni moderne.

Ma accolto il principio, avrebbe dovuto anzitutto limitarsi ad un giorno della settimana, non accrescersi di feste di ogni sorta, nelle quali se la Chiesa aveva una volta la parte principale, si venne ad aggiungere la scioperataggine dello Stato, talora per alte ragioni patriottiche, in troppi casi per rispetto di tradizioni che dovrebbero essere trascurate come quelle dei natalizi sovrani. Posto il principio del riposo settimanale, per nessuna ragione dovrebbe essere consentita la sospensione del lavoro per più di un giorno alla settimana, per non interrompere inutilmente l'opera della produzione sociale, per evitare all'economia nazionale una perdita inutile ed un gravissimo danno. Il maggiore assurdo prevalse quando anche in Italia si volle adottare il « sabato inglese »; l'istituzione alla quale si conservò il nome doveva esser lasciata alla città dove ebbe origine, imperocchè se questa aggiunta del riposo settimanale si comprende a Londra, dove gli abitanti hanno l'abitudine e la necessità di recarsi lontano dalla città nella quale non gioverebbe loro forse il solo riposo festivo, questo non avviene per i lavoratori di altre città e di altri Stati, i quali erano invece abituati a dedicare il sabato alla maggiore intensità di lavoro, per compiere, anche a tarda ora, quello che

Digitized by Google

non si era potuto fare nella settimana. Così, in omaggio ad una istituzione sôrta nell'interesse dei banchieri di Londra, si venne ad attribuire alle classi lavoratrici un altro beneficio non necessario, che ha costituito un vero disastro per l'attività nazionale.

Le maggiori deficienze dello Stato moderno si palesarono nella materia degli scioperi. Il diritto di sciopero è certamente una delle più legittime conquiste dei moderni lavoratori; nessun altro, forse, è più apprezzato dagli anglo-sassoni, come l'assoluta libertà di rifiutare il proprio lavoro quando essi lo credano necessario al conseguimento di un beneficio invocato. E il diritto di rifiutare il lavoro di ogni individuo non è diminuito per ciò che viene attribuito alle *Trades-Unions*, alla loro associazione; esso appartiene del pari all'associazione e a ciascun membro di essa. Riconosciamo dunque che il diritto allo sciopero è uno dei più incontestabili; al suo esercizio incontrastato devono i lavoratori le maggiori conquiste, prima in Inghilterra, poi negli altri Stati. Ma l'abbandono del lavoro è legittimo quando avviene in una determinata industria, allo scopo di migliorare le condizioni di coloro che vi sono impiegati. Sarebbe un ingiusto privilegio del capitale la dottrina per tanto tempo prevalente, che consentiva agli industriali di misurare secondo i loro interessi il salario agli operai, e vietava agli operai di ottenere anche quegli aumenti che pur erano strettamente necessarî per vivere. Poichè nessun altro mezzo rimaneva per indurre gli industriali ad allargare i cordoni della borsa, gli operai si trovarono costretti ad abbandonare il lavoro per vincere così col danno momentaneo delle loro famiglie, ma più assai dell'industria, le prime battaglie.

Ben presto gli scioperi si allargarono e si ebbero dapprima gli scioperi di solidarietà, poi l'estensione di questo mezzo di resistenza agli operai dei pubblici-servizi, infine lo sciopero generale. Ora se il diritto di sciopero vuolsi considerare come legittima conquista dei lavoratori moderni, queste forme che si vennero ad esso aggiungendo costituiscono degenerazioni o esagerazioni di un principio di per sè giusto, e come tali non solo tornano dannosi allo Stato e alla società, ma, mentre assai di rado giovano al conseguimento degli scopi che si prefiggono, recano le

Digitized by Google

più gravi perturbazioni a tutta la compagine sociale. Gli scioperi di solidarietà costituiscono un vero nonsenso, imperocchè poco importa a coloro che esercitano un'industria che gli operai di altre industrie si uniscano ai proprî, abbandonando il lavoro. Essi esaminano le controversie suscitate dallo sciopero dal loro speciale punto di vista; lo sciopero degli operai di industrie affini, rimane estraneo alle loro considerazioni, e lo è anche più quello degli operai che nulla hanno a che fare con esse. Ben di rado queste manifestazioni di solidarietà giovarono a raggiungere lo scopo che uno sciopero si propone, mentre procurarono agli operai danni considerevoli ed esaurirono più volte le casse delle loro Unioni, che avrebbero dovuto servire a far fronte alle spese delle loro singole rivendicazioni.

Gli scioperi avrebbero dovuto, ad ogni modo, limitarsi a quelle industrie nelle quali i lavoratori si trovano di fronte ai capitalisti, o ad una società di capitalisti, a carattere privato, e non estendersi a quelle che hanno un interesse per tutto il pubblico. Poco importa ai cittadini di uno Stato e alla società in generale che si chiudano per qualche tempo le fabbriche di scarpe o i cotonifici, imperocchè possono ritardare ad acquistare un abito od un paio di scarpe nuove ed anche rinunciarvi, trattandosi di prorogare comunque la soddisfazione di un bisogno relativo. Invece tutti gli abitanti hanno bisogno di servirsi delle ferrovie, delle tramvie, dell'acqua potabile, della luce elettrica; tutti hanno un interesse alla pulizia delle strade; tutti hanno il diritto che i funzionarî incaricati della tutela dell'ordine pubblico, della esazione delle imposte e degli altri servizi dello Stato, dei Comuni, delle provincie, si trovino sempre al loro posto. Il disagio che deriva ad una società dallo sciopero di coloro che attendono ai pubblici servizi colpisce in modo più diretto le stesse classi lavoratrici e deve pertanto considerarsi come una violazione dei principî sui quali si fonda il moderno Stato democratico, come intollerabile minaccia alla costituzione stessa della società.

Si aggiunga che la storia dei moderni scioperi, e specialmente di quelli che si sono succeduti con tanta frequenza in quasi tutti gli Stati dopo la guerra, dimostra sino all'evidenza che si tratta

Digitized by Google

quasi sempre di una sopraffazione della minoranza audace e violenta contro una maggioranza che preferirebbe attendere tranquillamente al lavoro e scegliere vie più pacifiche per conseguire i proprî miglioramenti. Non abbiamo bisogno di scendere a particolari o di ricordare esempî che stanno scolpiti nella memoria o spiegati davanti agli occhi di quanti seguono le vicende politiche e sociali degli Stati moderni; gli scioperi sono generalmente proclamati dalle camere del lavoro, ed in queste prevalgono i più violenti, coloro che sono retribuiti dagli operai all'unico scopo di mantenere ad ogni costo e con ogni mezzo i sentimenti di ribellione nelle masse. Ora, perchè qualsiasi sciopero possa riuscire è anzitutto necessario che esso risponda alla coscienza del maggior numero dei lavoratori e ne esprima un vero e profondo bisogno. In ogni caso, quando si tratta di pubblici servizi due opposte considerazioni si trovano sulla bilancia: da un lato l'interesse, e sia pure il bisogno, e l'aspirazione più legittima dei lavoratori, dall'altro l'interesse e le esigenze supreme di un pubblico servizio, che non dovrebbe mai, per nessuna ragione, venire interrotto.

Come possa lo Stato impedire lo sciopero nei servizi pubblici, imperocchè sulla necessità di farlo non vi può essere divergenza, è problema di assai difficile soluzione, dopo che si è rinunciato non solo alle armi contenute nel vecchio codice penale ma altresì a quella che pur si era mostrata in talune occasioni anche in Italia di così sicura efficacia, della militarizzazione di coloro che attendono ai suddetti servizi. Ma poichè la minaccia sociale che è contenuta in siffatti scioperi si va estendendo, e non solo i servitori dello Stato che attendono all'industria dei trasporti ma anche i portalettere e tutti gli altri funzionarî si credono lecito, ad ogni scuoter di fronda o per sentimento di solidarietà con lavoratori privati, di abbandonare il servizio, sarà pur necessario che lo Stato adotti i più energici provvedimenti. E poichè all'esercito dovrà essere sostituita una milizia nazionale, noi pensiamo che in questa milizia dovrebbero essere compresi tutti coloro che a servizio dello Stato esercitano un ufficio più o meno manuale, e cioè non solo i ferrovieri, i tramvieri, i postelegrafonici, ma gli operai di tutte le officine dello Stato.

Digitized by Google

Il maggior pericolo sociale deriva dallo sciopero generale, il quale costituisce l'abbandono del lavoro da parte di tutti coloro che vivono del proprio salario, anche se non hanno alcuna ragione di aderire a così grave risoluzione. Un vero e proprio sciopero generale non è stato possibile in alcun luogo; gli stessi promotori di queste rivoluzionarie manifestazioni hanno bisogno di vivere e per conseguenza incominciano ad ammettere alcune eccezioni necessarie a provvedere all'alimentazione del popolo. Ma è già gravissimo danno e minaccia vasta e profonda per l'ordine sociale, che sia abbandonato il lavoro da tutti quanti attendono ai pubblici servizi, alle più svariate industrie, alle Banche, ai negozi, od esercitano professioni commerciali, imperocchè ne deriva non solo un grave danno immediato e diretto a tutti i cittadini, ma una grande perdita di produzioni che non sempre possono essere consumate sul luogo e un disagio generale di tutti gli abitanti, per guisa che ad ogni sciopero generale si manifesta il più grave e profondo malcontento, che potrebbe condurre alla rivoluzione.

Il governo dello Stato moderno dovrebbe adunque impedire con ogni mezzo l'esecuzione di uno sciopero generale. Questo dovrebbe essere impedito anzitutto col rendere impossibile la partecipazione di quanti attendono ai pubblici servizi; limitato poi, col trattare separatamente con le singole classi di lavoratori e coll'impedire quegli accordi senza dei quali nessuno sciopero generale può affermarsi (1). Tutto questo che abbiamo brevemente esposto richiede una maggiore energia di Governo, che potrà a taluno sembrare reazione, ma in realtà costituisce il minimo necessario per la conservazione della società democratica e dello Stato moderno, per la salvezza della civiltà e del progresso, per la tutela dello stesso benessere delle classi lavoratrici, il quale è intimamente connesso all'ordine pubblico, e alla pace generale.

---

(1) Hearnshaw, op. cit., pag. 366 e seg.; Lewis, *Syndacalism and the universal strike*, pag. 54.

Digitized by Google

3. — Profili della riforma dello Stato.

Le difficoltà che attraversano l'opera dello Stato nazionale dopo la guerra non sembrano ai maestri della moderna scienza politica insuperabili. « La democrazia — scrive E. Schérer — dopo svariati tentativi finirà per trovare il suo ordinamento » (1) e G. B. Crozier aggiunge che « il problema più grave del nostro secolo è quello di assicurare la forma democratica del governo, preservandola da tutte le esagerazioni e dalle minacce eccentriche per le quali non potrebbe riuscire un istrumento di buon governo » (2). Per quanto sia adunque difficile il conseguimento di questo ideale, che consiste nella conciliazione fra la libertà di ogni cittadino e lo Stato democratico, possiamo considerare come superabili gli ostacoli principali che ci si parano innanzi e sono costituiti in primo luogo dalle imperfezioni morali e intellettuali degli individui, in secondo luogo dalle eccessive esigenze di obbedienza e di servizio cui i cittadini soggiaciono da parte dei gruppi secondarî e delle associazioni alle quali appartengono, in fine dagli stessi difetti dello Stato democratico.

Nello Stato democratico, il livello del merito individuale deve essere elevato quanto è possibile, costituendo questo il carattere distintivo della democrazia, paragonata all'aristocrazia e alla monarchia. Nella democrazia il cittadino è chiamato ad affrontare i problemi più complicati, che richiedono la maggiore estensione di cognizioni e il più grande sviluppo delle sue facoltà; d'altra parte ha il compenso di trovare un vasto campo per la sua attività e di essere trasportato oltre i ristretti limiti della sua privata attività. Egli è chiamato ad affrontare gravi responsabilità, che richiedono da un lato onestà non comune e quella *exacta diligentia*, che già il diritto romano considerava come caratteristica del *bonus pater familias;* d'altra parte esercita una effettiva influenza, assai maggiore e più efficace del voto politico, nel costituire la pubblica opinione e nel determinare l'indirizzo della volontà generale.

(1) *La démocratie et la France*, pag. 33.
(2) *History of intellectual development.*

Digitized by Google

Il conflitto connesso al doppio esercizio delle qualità di sovrano e di suddito è soltanto apparente, imperocchè come membro della comunità sovrana il cittadino nomina, controlla, censura, abbatte il governo; come suddito gli deve obbedienza e il suo contributo per mantenerne l'autorità su tutti e in ogni occasione. Rimane tuttavia difficile conciliare diritti e doveri in modo che gli uni non prevalgano sugli altri. Facili riescono, specie negli Stati dove esistono il *referendum* e il *veto*, la critica e l'azione diretta sino al punto di ridurre il governo all'impotenza. D'altra parte l'obbedienza agli ordini dell'autorità riesce all'abdicazione d'ogni sovranità individuale. Fortunato è quello Stato democratico nel quale il cittadino trova il giusto mezzo tra il diritto e l'azione, ed a questo può contribuire principalmente l'educazione alla vita pubblica.

Il secondo ostacolo deriva dalle eccessive esigenze dei varî gruppi e delle associazioni diverse alle quali il cittadino appartiene per l'esercizio della sua attività. Gli scrittori politici ne segnalano parecchi, ma ci basterà considerare le difficoltà che derivano dai partiti politici, dalle associazioni operaie, dall'influenza della Chiesa. L'azione dei partiti politici è fuor di dubbio necessaria al buon andamento di qualsiasi governo, al punto che non si potrebbe comprendere un governo senza partiti; ma allorquando la loro azione si estende oltre i campi della politica ed invade l'intera vita sociale, ne derivano appunto gli inconvenienti segnalati specialmente agli Stati Uniti d'America. Ivi, si può dire, lo spirito di parte ha pervaso tutta intera l'amministrazione. Vero è che quando parve minacciata la stessa compagine dello Stato si corse ai ripari e la legislazione di questi ultimi anni dimostra come non si tratti di una difficoltà insormontabile. Così si è dovuto procedere rispetto alle associazioni operaie, le quali ebbero la tutela della legge sino a che rispettarono l'autorità dello Stato e le decisioni della maggioranza, mentre trovarono contro di esse collegate le autorità dello Stato e le altre forze della società quando tentarono di usurpare un potere che non può essere loro riconosciuto. La lotta contro le *Trades-Unions* e i loro eccessi, in Inghilterra, e quella che con-

Digitized by Google

dusse la Francia a sopprimere di recente le *Camere del Lavoro* sono esempî luminosi dei quali gli altri Stati, specie l'Italia, dovrebbero tenere assai maggior conto.

Più grave è la difficoltà che deriva dalla esistenza di una Chiesa autorevole, diffusa, che tiene nelle sue mani le coscienze della grande maggioranza dei cittadini come esiste in Italia. Per molti anni, specie dopo il 1870, quando venne occupata Roma ed abbattuta la podestà temporale del capo di questa Chiesa i suoi fedeli si astennero dal partecipare alla vita pubblica. Al *non possumus* opposto a qualsiasi disegno di governo, per cui venne innalzata una vera barriera tra le due autorità, corrispose il *non expedit*, cioè l'astensione dei fedeli dalle urne elettorali, per quanto fosse piuttosto un'affermazione di principio che una effettiva rinuncia all'esercizio del diritto elettorale da parte di tutti i cattolici. Ma il giorno venne in cui il lungo tempo trascorso, le mutate vicende, la stessa condotta del governo italiano, sempre rispettoso ed ossequente all'autorità della Chiesa, indussero i fautori dell'intransigenza a più miti propositi. Così si costituì un partito il quale prese parte alle elezioni del 1919 come partito cattolico. Il *non expedit*, per cui sarebbe stato vietato agli elettori cattolici di esercitare un'azione qualsiasi sullo Stato italiano, era veramente caduto in dessuetudine da molti anni, ma giammai l'autorità ecclesiastica era direttamente intervenuta nelle elezioni come nel novembre del 1919.

Siffatto intervento ha però rilevata l'esistenza di un nuovo e grave pericolo per lo Stato democratico, specie per l'Italia, che non solo accoglie il maggior numero di cattolici ma il loro stesso Capo supremo e l'organizzazione centrale della Chiesa a forma di Stato. Trattasi di un partito troppo dagli altri diverso, sia per l'autorità che esercita, sia per i mezzi di cui dispone, sia per le condizioni in cui si trovano, rispetto ad esso, numerosi cittadini. È un partito trascinato ad invadere tutti i campi della vita pubblica, in quanto non si appaga di esercitare un'influenza sul governo, ma aspira a penetrare in tutti i meati della vita famigliare, a dominare la scuola, a foggiare ai proprî interessi le associazioni dei lavoratori, ad impadronirsi, in una parola,

Digitized by Google

non solo dello Stato, ma della società moderna. Che se questo partito ad un primo esperimento non riuscì a conseguire la maggioranza, nè potrà riuscirvi tanto presto, non ha rinunciato ad alcun mezzo, e già si accenna ai due più poderosi e che potrebbero essere decisivi: l'estensione del sistema proporzionale alle elezioni amministrative e quello del voto politico alle donne. Col primo è fuor di dubbio che se il partito clericale non è riuscito e non può per ora riuscire ad impadronirsi del governo dello Stato, riuscirebbe a prevalere in numerosi municipî, specie nei minori; estendendo alle donne il suffragio politico, si accrescerebbe la probabilità di acquistare la maggioranza anche nelle elezioni politiche, imperocchè la mente e l'animo della donna italiana sono molto più proclivi ad obbedire all'autorità della Chiesa di quelli dell'uomo, sia per la minore educazione, sia per i maggiori contatti con la Chiesa stessa, sia, e sopratutto, per effetto della secolare tradizione italiana.

Ora qui si nasconde veramente un pericolo contro il quale deve essere premunito lo Stato democratico, imperocchè il programma del partito cattolico in più di un punto è contrario agli essenziali principî sui quali questo Stato si fonda. Indi la necessità, che per effetto di reciproci accordi o di una più energica azione dello Stato questa difficoltà venga in ogni modo combattuta, procurando che le varie manifestazioni sociali si sottraggano per quanto è possibile a qualsiasi carattere confessionale. Libera la Chiesa di spiegare tutta la propria azione nelle materie del culto, e di esercitare la propria influenza anche nell'educazione; ma essa non può e non deve estendere la sua azione quotidiana a tutta la società, aduggiarla con le sue pubbliche manifestazioni, pretendere di impadronirsi della scuola e con essa della mente e dell'animo di tutti i cittadini. Di fronte ad una possibile prevalenza del partito clericale, lo Stato democratico deve assicurare la laicità della scuola, la libera manifestazione del pensiero religioso, l'affermazione illimitata di tutte le conquiste della scienza, la separazione di tutto quanto concerne la vita religiosa e spirituale da quanto si attiene alla vita materiale, per guisa che le stesse cooperative cattoliche dovrebbero essere

Digitized by Google

considerate, al pari delle socialiste, come istituzioni non conformi agli interessi della società moderna, i quali esigono che le organizzazioni dei lavoratori mirino ad assicurare loro i maggiori beneficî connessi all'azione economica, senza alcun riguardo alla loro fede religiosa e alle loro convinzioni politiche.

Il terzo ostacolo che contrasta l'armonia fra il cittadino singolo e le sue associazioni deriva dai difetti intrinseci al moderno Stato democratico; e per conseguenza dobbiamo ora rivolgere la nostra attenzione a quelle riforme politiche ed economiche sociali ed educative, religiose e morali che valgano a correggere od a temperare questi difetti. Come altrove abbiamo dichiarato, non ci proponiamo di svolgere tutto un programma di riforma dello Stato moderno, ma soltanto di accennare a quei sommi principî la cui applicazione potrà preservarlo dal doppio pericolo del bolscevismo anarchico e di un dispotismo analogo a quello che la vittoria della Germania avrebbe certamente disteso sull'Europa.

4. — Riforme politiche.

Il fatto che quasi tutti gli Stati usciti dall'ultima conflagrazione europea hanno preferito la forma repubblicana ha rimesso in questione l'esistenza della monarchia anche in quelli dove ha radici più salde ed antiche. Giova riconoscere che ai danni della monarchia cospirò anzitutto l'azione stessa delle Potenze alleate, le quali, mentre una dinastia era stata travolta nei vortici della più tremenda rivoluzione, reputarono pericoloso contribuire a mantenere le altre due che estendevano il loro dominio su tanta parte d'Europa. È probabile che senza questa ostilità non pochi degli antichi sudditi di queste monarchie, forse la maggioranza, avrebbero richiamati gli antichi sovrani, se non è ancora del tutto escluso che si cospiri per raccogliere almeno i tedeschi in un solo Stato, e rinnovare quella forma di governo che per siffatto Stato parrebbe la più adatta, sia pure richiamando a capo di essa quella dinastia che pur si considera come responsabile in faccia alla storia della immensa jattura subìta dall'Europa e dalla civiltà.

Digitized by Google

Accenniamo a questa possibilità, al solo intento di dimostrare che la guerra, passata come un uragano su tante istituzioni politiche e su tante conquiste sociali, non ha sradicato dalle menti e dagli animi l'idea monarchica, nè alterate le condizioni in cui la monarchia si trova negli Stati dove è rimasta. Così in Inghilterra non è venuta meno l'autorità della dinastia più antica d'Europa, che rappresenta le tradizioni del popolo, esprime la continuità delle sue istituzioni, si considera come un elemento dell'unità nazionale e mantiene dovunque quelle espressioni di patriottismo e di devozione personale al monarca che costituiscono una delle forze dello Stato inglese (1). La situazione morale del monarca inglese è ben diversa da quella che aveva il Kaiser nella sua Germania: più intime le relazioni col popolo, meno vivaci i contrasti colla democrazia, meno numerose le cause di malcontento contro l'idea monarchica. Per questo motivo lo Stato democratico può durare in Inghilterra con la monarchia come altrove con la repubblica, e compiere tutte le altre riforme necessarie al suo consolidamento e al suo sviluppo.

Alle stesse conclusioni siamo condotti esaminando le condizioni della monarchia in Italia, le quali non si possono dire modificate in seguito alla guerra. Durante la rivoluzione e le agitazioni che condussero alle guerre dell'indipendenza, gli avversarî della monarchia avevano in Italia largo seguito, sia per le nostre tradizioni, sia per le qualità dei monarchi, nelle cui mani erano caduti gli Stati italiani. Prevalse l'idea di costituire il Regno d'Italia a forma monarchica, perchè si riconobbe più adatta alle nostre condizioni moderne e specialmente a raccogliere in unità di Nazione le varie parti di essa, che erano state troppo profondamente divise per poter essere cementate con istituzioni repubblicane. Bisogna riconoscere che abbiamo avuto la fortuna di avere un seguito di sovrani non solo adatti all'ufficio loro di re costituzionali, ma di una grande modestia, curanti dell'interesse pubblico in modo giammai smentito, e di un'abnegazione della quale, al pari dei membri della loro famiglia, hanno data prova in ogni occasione.

---

(1) Hearnshaw, op. cit., pag. 400 e 401.

Digitized by Google

Nessuna meraviglia che il partito repubblicano, lungi dal trarre dalla guerra qualsiasi incremento, si possa dire ormai pressochè confuso agli altri, se alcuni dei suoi uomini più autorevoli non esitarono ad accettare uffici pubblici dalla monarchia ed a prestarle il concorso dell'opera loro. Il partito socialista, per il contenuto stesso del proprio programma, è avverso alla monarchia, ma poichè quest'avversione colpisce insieme tutte le altre istituzioni dello Stato democratico, non ha una grande importanza e non costituisce uno speciale pericolo. Il modo come la Corona esercita l'ufficio suo, lo zelo col quale procura di interpretare la volontà della maggioranza, l'assoluta e persino eccessiva astensione da qualsiasi azione politica, sia pure di consiglio e di indirizzo generale, concorrono a dirimere qualsiasi speciale difficoltà potesse derivare allo Stato nostro dalla istituzione monarchica. Che se taluno invoca una più energica azione personale del monarca, e v'è chi fa questione di un milione più o meno assegnato alla lista civile, anche queste difficoltà si possono dire scomparse dopo la larghezza con la quale la maggior parte del patrimonio della Real Casa è stato assegnato ad opere di beneficenza e di utilità nazionale, e la Corona, senza che fosse necessaria alcuna riforma legislativa, è diventata di per sè l'istituzione regia più conveniente allo Stato democratico moderno.

Il governo di gabinetto è un'altra istituzione che non richiede alcuna riforma legislativa, sebbene sarebbero desiderabili non lievi modificazioni nell'esercizio della sua azione e nelle sue relazioni con l'amministrazione e col Parlamento. Sono aumentate le difficoltà nella formazione del gabinetto di fronte alle affermazioni dei varî partiti ed ai risultati del sistema proporzionale; ma il compromesso fra idee diverse e talvolta persino fra diversi programmi non può nuocere al buon andamento del governo. Sarebbe invece desiderabile che di fronte all'accresciuto potere del gabinetto venisse circondata di maggiori garanzie l'indipendenza dell'amministrazione, per guisa che non si trovasse in alcun modo soggetta alle vicende della politica e fossero accresciute da un lato le garanzie degli impiegati per la propria carriera, dall'altro quelle dell'amministrazione dagli eccessi della

Digitized by Google

burocrazia. Giammai come in questi ultimi anni, specie dopo la guerra, si è veduto un dissennato aumento nel numero dei pubblici funzionarî. Ci assale un vero terrore ogni qualvolta sentiamo parlare di riforme amministrative, di inchieste sui pubblici funzionarî, di Commissioni costituite per sfollare le pubbliche amministrazioni, imperocchè tutto questo mette capo alla creazione di nuovi posti, alla promozione di nuovi favoriti, al continuo passaggio di straordinarî, di avventizi, di giornalieri e di altri parassiti dei bilanci alla pianta stabile ed all'ambìto asilo del ruolo organico (1).

Un altro pericolo vuol essere evitato ed è quello dell'eccessiva ingerenza che il gabinetto si è venuta assumendo nella legislazione. Già qualche Presidente del Consiglio ha accennato alla necessità di freni efficaci; durante la guerra ed anche dopo non è stato possibile convocare regolarmente il Parlamento, e il Ministero si trovò costretto a ricorrere al pericoloso spediente dei decreti-legge, cioè alla emanazione di provvedimenti che sono per sè stessi legislativi e di competenza del Parlamento, ma venivano frattanto emanati dal gabinetto, col proposito di sottoporli poi all'approvazione del Parlamento. Il decreto-legge è istituzione riservata ai casi della più assoluta urgenza e della più evidente impossibilità di convocare il Parlamento, e l'abuso che se ne è fatto in Italia condusse veramente a dubitare se qualche cosa ancora rimanga dell'autorità di questo, o non piuttosto i cittadini si trovino alla completa balìa del potere esecutivo. Il gabinetto deve ad ogni costo ottenere che il Parlamento funzioni regolarmente, esamini i disegni di legge che gli vengono proposti e si pronunci su di essi prima che trovino qualsiasi applicazione (2).

Un'ultima osservazione resterebbe a fare per quanto concerne l'attitudine dei singoli membri del gabinetto a presiedere alle

(1) Salaun L., *La réforme des fonctions publiques*, Paris 1912; Cagli Cesare, *L'ordinamento e la riforma della pubblica amministrazione*, Roma 1918; Abignente, *La riforma dell'amministrazione pubblica in Italia*, Roma 1916; Moses R., *The civil service of Great Britain*, New York 1913; Lefas, *L'État et les fonctionnaires*, Paris 1913.

(2) Fontanive A. G., *Teoria dei decreti-legge*, Bologna 1897.

Digitized by Google

amministrazioni cui sono preposti. Da troppo tempo si trascura non solo il principio del *right man in right place*, ma ad ogni crisi abbiamo veduto mescolare ministri e sottosegretari di Stato come altrettanti mazzi di carte da giuoco, assegnando loro gli uffici senza riguardo alla competenza, all'esperienza che pur taluno ha potuto acquistare, alle convenienze delle amministrazioni medesime. Si comprendono le difficoltà di conciliare anzitutto le esigenze dei varî gruppi i cui rappresentanti devono essere accolti in un gabinetto e quelle di tener conto delle esigenze di tante regioni italiane che crederebbero lesi i proprî interessi se non fossero rappresentate nel gabinetto; ma se la competenza di ciascun ministro al proprio ufficio, di fronte a queste maggiori difficoltà, diventa una questione secondaria non può tuttavia essere trascurata del tutto senza lasciare i ministri in assoluta balìa della burocrazia. Nessuna influenza può esercitare, infatti, su di un'amministrazione chi non ne conosce almeno i sommi lineamenti, e non ha, per ragione di studî, di lavori parlamentari o di esperienza, alcuna famigliarità con le materie che da quell'amministrazione dipendono.

Qualche maggior vantaggio dovrebbe trarre lo Stato democratico dalla riforma della Camera vitalizia (1). Si può dire ormai pressochè abbandonata la tesi di coloro che reputano preferibile una sola Camera, dappoichè l'esperienza della Grecia non è sembrata ad alcun altro Stato conclusiva e in tutte le costituzioni moderne è stato accolto il principio inglese delle due Camere, per guisa da considerarlo come uno dei fondamenti dello Stato moderno. Ma ambedue le Camere devono rappresentare qualche cosa, non già una tradizione od una « fiera di vanità », e il Senato italiano da troppo tempo ha talmente perduto qualsiasi importanza, che i suoi membri più autorevoli convengono essi medesimi nella necessità di una riforma. Riconosciamo di buon grado

(1) Si hanno in proposito numerosi scritti in Italia a cominciare da quelli di F. LAMPERTICO, *La riforma del Senato*. Cfr. anche SNOWDEN, *The Second Chamber problem*, pag. 36; RAMSAY MUIR, *Peers and bureaucrats;* M' KENNIE, *Reform of House of Lords;* TEMPERLEY, *Senates and upper Chambers;* MARRIOTT, *Second Chamber*.

Digitized by Google

che a quando a quando anche il Senato ha dei sussulti patriottici, ed accenna persino a velleità di opposizione; ma sappiamo che il gabinetto non ne tiene alcun conto, e considera l'Assemblea vitalizia come un ufficio di registro delle leggi approvate dalla Camera elettiva. Raro avviene che una di queste leggi sollevi una discussione di qualche importanza, e da tempo immemorabile nessuna di esse venne respinta.

Quali criterî debbano prevalere nella riforma della Camera Alta è questione relativamente secondaria. Non dovrebbe essere un duplicato della Camera elettiva, per quanto eletta con altri metodi, nè una rappresentanza di classi, nè un riassunto di idee e di interessi locali. La partecipazione ai lavori della Camera vitalizia dovrebbe essere anzitutto assicurata ai sommi funzionarî dello Stato, preferibilmente a coloro che raggiunsero l'apice della carriera in tutti i rami della pubblica amministrazione. Una qualche nomina si dovrebbe lasciare all'azione del gabinetto per continuare in via eccezionale quel metodo che serve ora esclusivamente alla costituzione del Senato, in quanto vi sono uomini eminenti che non appartengono ad alcuna amministrazione, non hanno mai affrontato il voto popolare, e non possiedono alcun altro titolo, mentre sono in grado di dare il loro ingegno e l'opera al bene dello Stato e al progresso della sua legislazione. Ma il maggior numero dei senatori dovrebbe esser tratto dalla coscienza della Nazione, sia attribuendo l'elezione alle varie categorie dalle quali sino ad ora i senatori potevano essere scelti per nomina regia, sia chiamando alla loro elezione speciali corpi elettorali, composti di coloro che tengono o tennero l'ufficio di membri dei Consigli delle provincie, sindaci dei Comuni, od altri somiglianti.

Così riformato il Senato del Regno dovrebbe esercitare maggiore autorità, essere convocato con frequenza ed attendere insieme alla Camera all'opera legislativa. Che se non gli si può riconoscere preminenza o iniziativa in materia di finanza, numerose altre leggi, specie quelle attinenti all'ordinamento giudiziario e alle riforme amministrative, potrebbero essere presentate in primo luogo al Senato, dove sarebbero esaminate con maggior

Digitized by Google

calma, forse anche con più larga competenza, per guisa che riuscirebbero poi alla Camera già corrette e modificate in modo da rappresentare non solo il pensiero del governo, ma anche, in una certa misura, la coscienza del popolo. La collaborazione fra i due rami del Parlamento dovrebbe essere, in una parola, più schietta e cordiale, il che tornerebbe anche più conforme alla nuova costituzione del Senato ed alla maggiore importanza che essa gli procurerebbe di fronte alla coscienza nazionale.

La Camera dei deputati, quale ora esce dal suffragio universale e dalla rappresentanza proporzionale, con la retribuzione dei deputati a carico dell'erario pubblico, si può dire l'organo più adatto del moderno Stato democratico. Essa rappresenta veramente la Nazione, e se le elezioni hanno rivelato alcuni difetti secondarî nell'ordinamento elettorale, si può affermare che nel complesso la nuova riforma abbia corrisposto all'attesa dei promotori ed alle necessità del paese. L'estensione di alcuni collegi è forse eccessiva, mentre non dovrebbero nominare più di nove o dieci deputati ciascuno, sia pure spezzando le provincie che hanno diritto ad un numero maggiore. Giova provvedere alla sostituzione dei deputati che vengono per qualsiasi ragione a mancare, durante la legislatura, anche quando non è possibile avere rappresentanti della medesima lista, ed altre minori riforme sarebbero desiderabili nella procedura elettorale, come quella di attribuire al Presidente del seggio l'incarico di distribuire le schede dei varî partiti agli elettori nel momento in cui si recano nella cabina. Trattasi però di modificazioni di lieve importanza e sulle quali sarà facile un accordo.

Tra le altre riforme che possono influire sulla costituzione della Camera dei deputati, una sola si impone alla nostra attenzione, ed è quella del voto alle donne. Per buona sorte non si può dire che essa si presenti fra noi così urgente da dover fermare l'attenzione dei legislatori; l'agitazione accenna talvolta a divampare qua e là quando le si presenti una qualche occasione, ma sono fuochi fatui, che presto scompaiono dall'orizzonte. Ben possiede anche l'Italia una eletta schiera di donne, che per il loro ingegno, per gli studî, per le attitudini intellettuali e morali

Digitized by Google

sarebbero degne non solo di sedere tra i legislatori, ma di avere anche parte al governo dello Stato; ma esse medesime si avvedono che costituiscono una sottile minoranza, mentre l'educazione della donna non solo tra le cosidette classi inferiori, ma nella stessa borghesia, sopratutto nelle campagne, lascia siffattamente a desiderare che nessuno può pensare a mettere strumenti così numerosi e incoscienti nelle mani di agitatori, che potrebbero essere anche i peggiori nemici della libertà e delle istituzioni democratiche. D'altronde la guerra ha dimostrato quali nobili ed alte missioni possa assumere la donna nella società moderna, per non desiderare di partecipare direttamente alla vita pubblica.

Gli scrittori politici non attribuiscono una grande importanza alla procedura parlamentare, cioè al modo col quale la Camera dei deputati compie i suoi lavori. Anche F. C. Hearnshaw reputa la questione trascurabile, forse per ciò che non si è presentata in Inghilterra con la gravità che ci turba in Italia, dopo le ultime elezioni. Anche prima della guerra si erano avuti esempî di ostruzionismo, cioè di violenti impedimenti posti all'andamento delle discussioni e non si è dimenticato che più di una volta un partito che non riusciva a prevalere per forza di numero uscì vivacemente dall'aula, e non mancarono persino esempî di violenze personali (1). Ma trattavasi di eccessi isolati, che seguivano a lunga distanza e non impedivano il regolare andamento dei lavori parlamentari. Oggi il caso è diverso, imperocchè il partito socialista esprime col fatto il deliberato proposito di impedire qualsiasi serio andamento dei lavori parlamentari e con inusata frequenza trasforma l'Assemblea in un comizio o in una taverna.

Non è facile proporre i rimedî ad inconvenienti che derivano in parte dal programma distruttivo e ad ogni modo negativo del partito socialista, in parte dalla insufficiente educazione di troppi fra coloro che vi sono ascritti e non sapendo ricorrere ad alcun ragionevole argomento usano quelli dei rumori, delle

(1) Oreste Negri, *L'ostruzionismo parlamentare*, Torino 1918.

Digitized by Google

violenze e, se non fossero trattenuti, dei più brutali assalti contro i colleghi di altri partiti. Di fronte a questa difficoltà pensiamo che debba anzitutto venire seriamente rafforzato il regolamento della Camera ed accresciuti di autorità e di numero coloro che devono farlo rispettare. È una vera umiliazione vedere qualche volta il Presidente della Camera e i Ministri colle braccia incrociate e il capo chino, di fronte ad urla e ad improperî che nulla hanno di umano, ed assordano l'aula parlamentare sino a che la furia sia frenata dai suoi medesimi eccessi, o dal fatto che non può prorompere in assalti violenti. Il Presidente della Camera dovrebbe anzitutto esercitare con maggior energia l'autorità sua ed avere l'aiuto non di due soli, ma forse di quattro o di sei questori, i quali, recandosi tra i gruppi contendenti, esercitassero una vera autorità e fossero muniti di sanzioni punitive per coloro che non obbediscono ai loro ordini, cioè disconoscono le norme fondamentali di ogni pubblica discussione. Di fronte alla gravità dei fatti non esiteremmo ad attribuire ai questori la facoltà di infliggere, per esempio, sanzioni pecuniarie ai recalcitranti, le quali potrebbero essere facilmente applicate dalla segreteria della Camera alla fine del mese. Comunque, è evidente la necessità di trovare il modo per cui i lavori della Camera possano continuare tranquillamente, se anche questo dovesse importare la rinuncia alla parte più violenta del programma del partito socialista.

La questione dei partiti politici si presenta del resto, e non solo per questo, irta di difficoltà, e più che altrove nel Parlamento italiano. Noi abbiamo non solo il partito socialista diviso e suddiviso in frazioni e tendenze molteplici, le quali tutte si accordano in un'azione negativa; ma abbiamo altresì un partito popolare, più propriamente clericale, il quale, in sostanza, obbedisce ad ordini estranei al Parlamento, e per conseguenza nell'esercizio della propria azione si scosta talvolta dalle norme regolatrici di un vero partito parlamentare. Sono lungi da noi e sono lungi anche dall'Inghilterra i giorni nei quali i due classici partiti politici si contendevano il potere: prevalevano i fautori delle riforme, e il governo modificava la legislazione dello

Digitized by Google

Stato, accogliendovi ogni possibile progresso; prevalevano poi i conservatori quasi a consolidare le conquiste già fatte, e a dare alla società politica tempo e modo di riconoscere sè medesima nelle nuove forme e nei nuovi aspetti, prima di spiccare il volo a più alti orizzonti.

I partiti politici sono, ad ogni modo, una necessità dello Stato democratico, e nel parlarne non possiamo dimenticare la classica difesa di Burke, che li considerava come stromenti essenziali del governo rappresentativo (1). La stessa opinione troviamo illustrata negli scritti di Low, Muir, Bryce, Ostrogorski, specialmente da quest'ultimo che ci ha dato una così lucida esposizione della evoluzione moderna dei partiti politici (2). Alcuni scrittori, come Nahum Capen, non si sono sottratti alle peggiori esagerazioni, considerando il partito « come lo stromento più efficace del progresso umano » ed aggiungendo che « uno Stato dove i partiti non esistessero sarebbe incapace di qualsiasi progresso » (3). Non mancarono, è vero, gli oppositori, che considerarono con F. S. Oliver i partiti come un supremo pericolo nazionale (4), e come Enrico Maine e Roberto Michels per i quali i partiti sono un residuo degli antichi istinti più combattivi dell'uomo (5). Emilio De Lavelaye riconosce il sistema dei partiti come una necessità, ed a temperarne gli inconvenienti suggerisce appunto il voto segreto, la rappresentanza delle minoranze, il *referendum* ed altre istituzioni che ci restano ad esaminare (6). E non parliamo di scrittori, i quali condannano insieme i partiti e lo Stato democratico, come Enrico von Treitschke, Gaspare Bluntschli, Federico Röhmer, e, in generale, i pubblicisti tedeschi (7).

---

(1) *Present disconsents* ecc.; Low, *Governance in England.*

(2) Ostrogorsky, *La démocratie et les partis politiques*, Paris 1818.

(3) *History of democracy*, pag. 1-29.

(4) *Order by battle*, London 1919.

(5) Maine H., *Popular government;* Michels R., *Political parties*, London 1918.

(6) *Le gouvernement dans la démocratie*, vol. II, pag. 87.

(7) Treitschke, *Politik*, vol. I, pag. 150-154; Bluntschli, *Carakter und Geist den politischen Parteien:* Röhmer, *Lehre von den politischen Parteien.*

Digitized by Google

Socialisti ed anarchici sono del pari contrarî al *referendum*, al *veto* e al diritto di iniziativa, cioè a quelle istituzioni che la democrazia considera come le sue ultime e decisive conquiste. Arturo Labriola pensa che « in Isvizzera il *referendum* è diventato soltanto un diritto di *veto*, e come un simile diritto esercitato dal capo dello Stato, nei sistemi rappresentativi, si riduce ad una irrisione, tale è pure se esercitato dal popolo. E, curiosa coincidenza, come il diritto regio di *veto* è essenzialmente conservatore, poichè si suppone essere il capo dello Stato il rappresentante più puro della tradizionale stabilità, così lo è pure il diritto popolare » (1). Anche E. Schérer rimprovera al *referendum* di avere distrutta qualsiasi autorità e colpito a morte lo spirito di iniziativa, il coraggio civico, e qualsiasi sentimento di responsabilità. Anche scrittori più temperati riconoscono, specie di fronte ai risultati di queste istituzioni nella Svizzera, che esse annullano in sostanza il sistema rappresentativo, chiedono al popolo una partecipazione alla vita pubblica, che in generale non gli è possibile per le occupazioni sue, per la insufficiente educazione e per altre ragioni, mentre bisogna pure aggiungere che queste istituzioni difficilmente si adattano ad un grande Stato moderno, dove il loro esercizio implicherebbe una vera organizzazione burocratica ed un'azione di governo, che si troverebbero ben presto ad accrescere le difficoltà del sistema rappresentativo (2).

5. — Riforme economiche.

Le riforme politiche hanno un'importanza di primo ordine, in quanto si riferiscono all'intera società e riguardano l'ordinamento dello Stato, l'azione del governo e tutto il congegno dal quale dipendono la vita e lo sviluppo sociale. Ma nello Stato moderno, dopo la guerra, hanno non minore importanza le riforme

(1) *Contro il « referendum »*, Napoli 1917.

(2) *La démocratie* ecc., pag. 43. Cfr. HODDART, *Against the referendum*: GODKIN, *Unforeseen tendencies of democracy*, pag. 121; HOBSON, *The fight for democracy*, pag. 11.

Digitized by Google

relative all'ordinamento economico, alle quali sono connessi il benessere della popolazione, la sua stessa azione civile e il suo augurato risorgimento. La guerra ha turbato troppo profondamente la vita economica di tutti gli Stati, per non accrescere l'importanza dei problemi attinenti all'industria, ai commerci, all'agricoltura, a tutta l'azione economica dello Stato e dell'individuo, considerato isolatamente o comunque collegato in associazioni, in riunioni, in sodalizi di varia forma e natura.

Sono evidenti le condizioni difficili e si può dire precarie del presente ordinamento industriale, nel quale manca, come nell'ordinamento politico, una forza viva di attività e di progresso. Questo mal congegnato ordinamento industriale, mentre non può dare al capitale lucri soddisfacenti e tali da attrarlo in modo sempre più largo allo sviluppo dell'industria, cagiona il più grave malcontento ed un continuo spirito di ribellione fra gli operai. Indi un crescente succedersi di scioperi, di agitazioni talvolta senza scopo, di atti di indisciplina, di sabotaggi, di intimidazioni, di tutti i fenomeni di resistenza individuale e collettiva che si possono immaginare a danno dell'industria, per cui si può dire scomparso persino il ricordo di quegli amichevoli accordi che pur durarono per tanto tempo fra industriali ed operai e determinarono non trascurabili progressi.

Gli industriali non sono più in grado di attendere tranquillamente allo sviluppo delle fabbriche e di studiare i progressi che gioverebbero non solo ad accrescere i profitti del capitale, ma la potenza dell'industria ed a migliorare le condizioni economiche del paese. Essi devono dedicare tutta la loro attenzione a non offendere gli operai, a non turbare quelle condizioni di equilibrio instabile che permette all'industria di poter almeno vivere, tra difficoltà continuamente crescenti.

Noi sappiamo che non poche riforme possono essere compiute anche nel senso vagheggiato dai campioni delle dottrine socialiste, e conosciamo abbastanza la legislazione economica dell'Australia e della Nuova Zelanda, per riconoscere che tutto non è che utopia nel programma industriale del socialismo moderno. Se la partecipazione degli operai ai beneficî dell'im-

Digitized by Google

presa non ha dato i risultati che se ne attendevano, se lo stesso principio della cooperazione si è dimostrato insufficiente a ristabilire la pace tra il capitale e il lavoro, possiamo pensare a maggiori concessioni ed esaminare con serena imparzialità quali altre partecipazioni del lavoro siano possibili nell'azione e nei movimenti del capitale e in qual guisa si possano rendere più intime le relazioni fra industriali ed operai.

Premettiamo che una qualsiasi maggiore partecipazione degli operai all'azienda industriale richiede da parte di questi qualità intellettuali e morali delle quali tutti devono riconoscere la deficienza, specie in Italia. Autorevoli uomini di parte socialista hanno già ammesso questo grave difetto di educazione industriale delle nostre classi operaie, e di coloro stessi che pretendono di dirigerle e dominarle. Sarebbe necessario che i lavoratori potessero scegliere a loro capi e rappresentanti nelle fabbriche, ad interpreti del loro pensiero e dei loro bisogni, uomini abbastanza versati nel movimento industriale, nelle incidenze economiche dei prezzi, in tutto il complicato e vasto movimento economico della società moderna. A siffatti uomini gli industriali, comunque costituiti: società per azioni, accomandite, padroni isolati o in vario modo coalizzati, potrebbero affidare maggiore autorità di consiglio ed anche di effettiva ingerenza nelle questioni che riguardano i progressi industriali e tutto il movimento delle fabbriche, quando fossero sicuri di trattare con persone portate dall'educazione all'altezza che si richiede per uffici così delicati ed importanti.

Non meno grande appare la necessità di una maggiore disciplina da parte degli operai. Il difetto al quale abbiamo accennato parlando dell'ordinamento sociale in genere, si fa qui anche maggiore per le sue conseguenze, contribuendo ad accrescere le condizioni precarie della moderna industria. Gli operai non hanno fiducia nei capi, non obbediscono ai loro comandi, si lasciano guidare da impulsi irragionevoli; l'ultimo che parla o colui che leva più alta la voce prevale sugli uomini di buon senso e sui capi che in momenti calmi hanno pure designati e dovrebbero dirigerli. Gran parte di questa inquietudine, da cui deriva sempre

Digitized by Google

maggior danno e pericolo all'ordinamento industriale, si deve all'assoluta libertà di propaganda lasciata alle più pericolose dottrine del sindacalismo anarchico, che se doveva nuocere all'ordinamento sociale in genere, tanto maggior danno ha recato al buon ordinamento industriale. Le dottrine sovversive mettono innanzi ideali che non è possibile raggiungere e nuove forme di ordinamento industriale che si chiarirono alla prova, dovunque questa prova potè aver luogo, un irrimediabile disastro.

Accenniamo in primo luogo alla nazionalizzazione delle industrie, il che significa, in linguaggio povero, alla creazione di industrie di Stato. Non sappiamo immaginare più grave errore economico nè si potrebbe proporre riforma più fatale al progresso di qualsiasi industria ed al benessere generale della società. Una delle precipue cagioni del malessere della società moderna si deve appunto a questo multiforme ampliamento dell'azione dello Stato, per cui si può dire che la sua azione sia penetrata dovunque e mentre rivela sempre più gravi difetti laddove si dovrebbe esercitare senza limiti e senza riserve, turba il naturale movimento delle leggi economiche, e sostituisce ad una serie di fenomeni naturali artificî e violenze, che sono cagione di danni, di malcontenti e delle più flagranti ingiustizie. Si è parlato anche negli Stati più progrediti di questo che parve a taluni un grande rimedio, la nazionalizzazione delle industrie, e fu proposto specialmente per le miniere in Inghilterra e in Germania (1). Lo Stato moderno durante la guerra ha dovuto esercitare alcune industrie connesse alla medesima e si mostrò il peggiore degli industriali, confermando le leggi economiche che avevano sempre esclusa l'azione e l'intervento dello Stato da questo campo. Si immagina quanto più grave doveva essere l'insuccesso quando con la pace avrebbe dovuto essere ristabilita la naturale azione delle leggi economiche e con essa riconfermati quei limiti alla azione dello Stato che l'esperienza dei secoli aveva dimostrati necessarî.

(1) ZIMMERN, *Nationality and government*, pag. 263 e seg.; WEYL, *The new democracy*, pag. 276 e seg.; GREENWOOD, *Theory and Practice of Trade-Unionism*, pag. 38; HOBSON, *Fight of democracy*, pag. 24; POWELL, *Thought of democracy*, pag. 42.

Digitized by Google

Esclusa ogni idea di nazionalizzazione dell'industria di fronte all'insuccesso di qualsiasi tentativo di Stato industriale, avrebbe dovuto tornar del pari vano l'intervento della legislazione nella determinazione di nuovi rapporti fra capitale e lavoro, i quali non fossero fondati sull'azione naturale delle leggi economiche e sui risultati dell'esperienza. La legge non può determinare come e quando devono essere costituiti speciali consigli di fabbrica e quale parte vi possano avere gli operai; non può prescrivere con tutti i necessarî particolari come debba essere ordinata la disciplina necessaria al buon andamento di qualsiasi industria e quale parte debbano avere nell'applicazione delle sue norme direttive la stessa classe operaia per la quale questa disciplina è pur necessaria. L'azione dello Stato deve, infine, rimanere estranea a tutto ciò che si attiene all'ordinamento dell'industria, al modo come essa esercita l'azione sua, alle relazioni tra l'acquisto delle materie prime e la vendita dei prodotti manufatti. In conclusione noi ci siamo messi, e non solo per effetto della guerra, in una via irta di difficoltà, seminata di ostacoli in gran parte artificiali, e dobbiamo assolutamente riprendere le vie naturali a noi segnate dalle leggi economiche e dall'esperienza dei secoli. La libertà saprà trovare nuove soluzioni e nuovi accordi che nessuna autorità pubblica, nessuna disposizione di legge potrebbe imporre, dove mancano gli elementi necessarî, o sussistono elementi diversi, sufficienti e adatti a determinare appunto diverse soluzioni.

Nè è possibile che gli Stati moderni, per il solo fatto che sono usciti così sconvolti e disordinati dalla terribile guerra, dimentichino nel modo il più completo quello che pur pareva ormai uno dei principî più evidenti e connaturati della coscienza universale, il principio cioè delle diverse attitudini dei popoli e del loro concorso alla produzione della ricchezza universale. La guerra è stata in gran parte una lotta economica, venne, cioè, determinata da gelosie e da gare connesse alla produzione. La Germania riconosceva ormai il pericolo di essere sopraffatta dall'Inghilterra; l'Inghilterra voleva difendere ad ogni costo una supremazia che era in parte dovuta a cause artificiali. Il prin-

Digitized by Google

cipio della libera concorrenza fra le Nazioni, l'indirizzo dell'attività di ciascuna al suo campo più naturale erano stati sostituiti dal desiderio di prevalere ad ogni costo, estendendo la propria azione anche al di là di quello che le forze naturali, le attitudini speciali e le stesse possibilità economiche consentivano. La Germania si era persino indotta a vendere a perdita i proprî prodotti, e l'Inghilterra cercava indarno nuovi sbocchi per i suoi, di guisa che se anche da questi eccessi non fosse derivata la guerra, una crisi economica senza precedenti avrebbe dovuto metter loro un termine.

Noi non pretendiamo che tutti riconoscano il fatto constatato dall'antico poeta classico:

Hic segetes, illic veniunt felicius uvae:

ammettiamo che ad una Nazione moderna giova rendersi indipendente dall'estero anche per talune industrie che non sono strettamente conformi al suo genio, alle sue tradizioni, alla sua natura. Non possiamo sottoscrivere all'opinione di coloro che considerano l'Italia come paese essenzialmente agricolo, destinato dalla natura e dalla storia a diffondere nel mondo i prodotti delle arti ed i progressi della civiltà, trascurando il proprio sviluppo industriale. Noi abbiamo veduto sino alle ultime esposizioni quali magnifici risultati si poterono ottenere da varie industrie e come esse abbiano saputo portare dovunque il nome d'Italia e dimostrarne la potenza, superando anche la concorrenza con Nazioni che si credevano insuperabili nel campo del lavoro. Ma dobbiamo guardarci dalle esagerazioni e non ostinarci a voler produrre tutto ciò che è necessario ai nostri consumi ed alle esigenze dei nostri commerci, mentre altre Nazioni, per l'abbondanza delle materie prime necessarie, per le loro tradizioni ed il genio naturale, o per altri fattori a loro propizi, possono dare prodotti migliori ed a prezzi molto inferiori. Non ci dilungheremo sopra un argomento abbastanza estraneo a queste brevi considerazioni nostre, ma, per addurre un esempio, ben possiamo esporre il dubbio che le nostre industrie siderurgiche abbiano assunto uno sviluppo troppo sproporzionato alle condizioni eco-

Digitized by Google

nomiche del paese, per cui l'intervento manifesto dello Stato a loro favore costituisce un indebito artificio dal quale presto o tardi potranno derivare i più gravi inconvenienti.

Come nelle industrie, così crediamo necessario il ristabilimento della più assoluta libertà nel campo commerciale. Una diretta azione dello Stato in questa materia si poteva ammettere soltanto quando era necessario provvedere ad ogni modo al mantenimento di un esercito numeroso, destinato a combattere anche lungi dalle frontiere. Quando si pensa a tutto quello che era necessario per assicurare l'alimentazione di questo esercito non si può rivolgere alcuna censura alle autorità che con tutti i mezzi si adoperarono per accaparrare prodotti di vario genere, senza alcun riguardo all'azione delle leggi economiche che ne determinano il movimento ed i prezzi. Indi i divieti non solo di esportazione all'estero di taluni prodotti, ma persino di circolazione da provincia a provincia, indi i monopolî che in condizioni ordinarie sarebbero sembrati i più assurdi ed illegittimi, con proposte sempre nuove di restrizioni, tra difficoltà di ogni natura, con tessere, limitazioni, previdenze vessatorie, sempre cagione o pretesti a rincari.

Non può recare alcuna sorpresa se ad un'azione dello Stato così diversa dalla naturale corrisposero errori e danni di varia natura e si determinò tutto un nuovo assetto economico della società, che se giovò a creare nuove ricchezze, nocque a molti altri, determinò un irragionevole aumento di tutti i prezzi, e porse il maggior contributo al malcontento presente, derivante appunto dalle accresciute difficoltà della vita. Si vietò al più modesto produttore di alienare quanto pure gli apparteneva ed era il risultato della sua terra, del suo capitale, del suo lavoro; non solo egli non poteva venderlo su quei mercati stranieri che si erano venuti aprendo da alcuni anni e costituivano una delle maggiori risorse dell'agricoltura italiana, non solo non poteva inviarlo in quelle provincie dove maggiore era la ricerca e quindi il prezzo più remunerativo, ma neppure recarlo al prossimo mercato. Lo Stato requisiva il prodotto, lo accumulava in magazzini talvolta lontani, dove avvenne persino che prodotti ingenti fos-

Digitized by Google

sero trascurati, dimenticati e perduti; il prezzo veniva determinato d'ufficio, con un provvedimento generale, eguale per tutti, e poichè non sempre si lasciavano alle famiglie rurali i prodotti necessarî per la loro sussistenza, queste erano indotte a tutte sorta di sotterfugi e di inganni. Si venne così sostituendo tutto un ambiente di artificî, di raggiri, di complicazioni che distrussero ogni naturale azione delle leggi economiche e furono cagione non solo dell'aumento dei prezzi in generale, ma di abusi di ogni genere, e persino di malversazioni vaste e complesse, per cui da tutte parti si propongono ora inchieste, come chi volesse correr dietro ai buoi fuggiti dalle stalle.

I prodotti così irragionevolmente accumulati dapprima per il servizio dell'esercito, cioè per una vera necessità, poi anche a servizio delle popolazioni, cioè coi più futili pretesti ed all'unico scopo di mantenere in ufficio un esercito di impiegati che i nuovi ufficî dello Stato avevano resi necessarî, sottratti al libero commercio, non solo aumentarono di valore, ma spesso deperirono, dovettero subire trasporti inutili, mentre in gran parte avrebbero potuto essere consumati sul luogo. Indi quei molteplici inconvenienti che in ogni luogo e con frequenti occasioni si deplorarono sino al punto da determinare sommosse contro i municipî che mancavano della farina, contro gli istituti di consumo ai quali non era arrivato lo zucchero, e non parliamo delle continue mancanze di altri prodotti meno necessarî, la pasta e la benzina, l'alcool ed il burro, e persino di quei prodotti che avrebbero sempre dovuto trovarsi alla portata di tutti, sia pure in misura più ridotta per effetto di altre circostanze, come la carne ed il latte.

Ora è purtroppo evidente che lo Stato si è messo anche qui sopra una via piena di pericoli ed irta di difficoltà, nella quale bisogna avere il coraggio di dare addietro a tutto vapore, per riprendere la via naturale additata da quella gran legge del mondo economico che è la libertà. Riconosciamo che occorre quasi una rivoluzione, ma se questa rivoluzione legittima e naturale è l'unico mezzo di evitarne un'altra ben più grave e disastrosa, non ci sembra che lo Stato possa esitare un momento.

Digitized by Google

Trattasi di sciogliere ufficî, licenziare impiegati a centinaia e a migliaia, tagliare, in una parola, una serie di reticolati, abbattere numerose dighe, le quali hanno trasformato in una foresta di artificî e di inganni, in una palude malsana e impraticabile quello che deve ritornare il libero campo di tutte le attività economiche esercitate al sole della libera concorrenza, sotto l'unico impulso del tornaconto individuale. Noi dobbiamo persuaderci che tutto l'apparecchio suggerito dalle necessità della guerra deve essere distrutto e sostituito da quello che le leggi naturali hanno dimostrato da secoli l'unico possibile per lo sviluppo economico di una Nazione. È peggio che vano imprecare contro la guerra e tollerarne poi le più dolorose conseguenze, che dipenderebbe soltanto da noi, dal nostro volere e dalla nostra azione il distruggere completamente.

Non sappiamo quali ostacoli si dovrebbero opporre a riforme delle quali nessuno potrebbe contestare la necessità e l'urgenza. I vincoli posti al commercio hanno naturalmente determinato la cessazione di una quantità di esercizî, di intermediarî e per conseguenza la trasformazione di una parte della società che era abituata ad attingere dal libero commercio i mezzi di sussistenza e venne invece travolta nel gran vortice delle nuove istituzioni statali. Le acque potranno riprendere il loro corso naturale e ciascuno ritroverà il suo posto in una società meglio ordinata e più conforme a quei principî fuor dei quali non può esistere progresso alcuno. Un grande vantaggio ne deriverà anzitutto a quelle relazioni sessuali che subirono forse le maggiori trasformazioni in seguito alle nuove invasioni dello Stato. Nessuno oserà affermare che la vita di famiglia, l'intimità domestica, la condizione sociale e morale della donna abbiano tratto un grande vantaggio dalla più vasta partecipazione di questa alla vita industriale e commerciale dello Stato, dalla sua assunzione a tutte sorta di pubblici ufficî, dalla frequenza con la quale in molti si incontrano, insieme agli uomini, donne incaricate delle più varie funzioni. Non invocheremo certamente l'antico *Domum servavit, lanam fecit*, che costituisce l'elogio di Claudia, la massaia della memorabile iscrizione sepolcrale romana, ma dobbiamo pur ricono-

Digitized by Google

scere che anche in questa materia siamo usciti dalla retta via suggerita dalle leggi naturali che regolano i rapporti sessuali, abbiamo dimenticato i consigli dell'esperienza, trascurati tutti gli insegnamenti della storia.

L'azione dello Stato non assunse la stessa importanza nell'agricoltura e in quanto concerne le relazioni fra la terra ed i suoi lavoratori, sebbene in questo campo si manifestarono le più pericolose agitazioni. Solo in questi ultimi tempi vennero presentati alcuni provvedimenti per la trasformazione del latifondo e per la concessione di terre ai contadini (1). Se il latifondo, come sterminata distesa di terreno, totalmente incolto per negligenza o per interesse di ricchi proprietarî, non esiste, abbiamo terreni che potrebbero dare certamente maggiori prodotti ove fossero ripartiti tra i contadini adatti a lavorarli direttamente. Il latifondo, non ignoto a Roma repubblicana, che cercò di spezzarlo col possesso, si venne diffondendo e consolidando con la economia imperiale, e sopratutto con la feudalità, resistendo ai ripetuti tentativi fatti successivamente per trasformarne la coltura. Ora si riconosce finalmente che il problema del suo bonificamento e della colonizzazione interna ha il suo fondamento e deve trovare la sua soluzione nazionale nelle leggi della tecnica agraria.

L'elevazione economica dei coltivatori della terra è il risultato di un minuto studio delle condizioni particolari alle quali la trasformazione del latifondo può compiersi, secondo i procedimenti tecnici e in armonia coi dettami delle discipline agricole. Pertanto si richiede un sistema, il quale, promovendo e secondando le iniziative locali, si adatti alla natura dei terreni, alle inclinazioni dei coltivatori, alla qualità e al costo delle opere e a tutti gli elementi che costituiscono le condizioni delle proposte trasformazioni agrarie.

Ai timidi e parziali tentativi di colonizzazione interna che si iniziarono con la legge del 21 febbraio 1892 per la concessione

(1) Presentati l'11 maggio 1920 (Camera dei deputati, legisl. XXV, documento n. 520).

Digitized by Google

delle terre demaniali del Montello, e continuarono con la legge del 13 novembre 1903 sul bonificamento dell'agro romano, si sostituisce ora una proposta di più vaste iniziative e di più radicali procedimenti che si iniziarono con l'espropriazione del latifondo e dovrebbero metter capo alla creazione di nuove famiglie agricole, in diretto contatto con la terra. Già il decreto-legge del 2 settembre 1919 si era proposto di stimolare energicamente l'incremento della produzione agraria mediante una più efficace e severa sanzione, l'autorizzazione all'immediata occupazione delle terre non coltivate o insufficientemente coltivate per incuria o negligenza dei proprietarî su richiesta di Comuni, associazioni agrarie od altri enti legalmente costituiti. Successivamente si provvide a garantire le ragioni della produzione nazionale ed a tutelare la proprietà privata contro ogni arbitraria e sopratutto violenta occupazione, meglio disciplinando la procedura della occupazione immediata.

Non sembri che le nostre proposte si possano quasi tacciare di contraddizione, perciò che mentre respingiamo l'azione esercitata dallo Stato nelle industrie e nei commerci e la troviamo eccessiva e pericolosa, la invochiamo invece in materia agricola. Egli è che qui essa si è mostrata veramente deficiente, forse per il fatto che i grandi proprietarî della terra hanno sempre avuto un potere prevalente nello Stato, e quindi non consentirono che venissero in alcuna guisa menomati od offesi i loro interessi a vantaggio dei coltivatori. Così avvenne che le agitazioni che si diffusero nelle campagne assumessero aspetto ancora più vasto e minaccioso di quelle che turbarono le relazioni tra industriali ed operai, o di quelle che sconvolsero tutto l'ordinamento della nostra vita commerciale. I contadini delle varie parti d'Italia, eccitati da ogni sorta di seducenti dottrine che additavano loro vasti orizzonti di felicità e di benessere, non si appagarono più di avere a loro disposizione la terra per lavorarla, ma pretesero che questo lavoro fosse dato alla terra nella minor misura possibile, come se le condizioni della produzione si potessero credere mutate, perciò che venivano modificate le condizioni giuridiche della proprietà. Indi le lotte multiformi per la modificazione dei patti

Digitized by Google

agrarî, e le numerose violenze alle quali abbiamo assistito in tanta parte d'Italia e contro le quali il governo si mostrò, come di fronte alle altre difficoltà, insufficiente o impotente.

Anche nelle relazioni dello Stato con l'agricoltura e coloro che di essa vivono più direttamente sarebbe necessario che venisse più rigorosamente applicato il principio fondamentale della democrazia e rispettata dovunque ed in ogni occasione la volontà della maggioranza.

Non possiamo dimenticare mai che senza questo fondamentale principio lo Stato moderno non può reggersi, la società è travolta, l'anarchia inevitabile. Anche nell'agricoltura, come nell'industria, la politica non deve turbare le relazioni e le contestazioni economiche; il contadino, come l'operaio, può essere ascritto al partito socialista, al clericale, al conservatore e persino dichiararsi schiettamente anarchico, ma le sue leghe, le sue associazioni, le sue società comunque e dovunque fondate devono proporsi intenti e problemi economici non politici, per guisa che al loro conseguimento possano concorrere uomini appartenenti ai più diversi partiti. E in seno a queste associazioni, comunque costituite, deve prevalere la maggioranza e non può esser lecito ad una minoranza qualsiasi un atto di ribellione o di protesta e tanto meno un movimento contrario a quello che la maggioranza ha reputato utile o necessario per tutto il sodalizio. A questo modo si potranno conseguire, anche a favore delle classi agricole, tutti i desiderati beneficî, mentre lasciando prevalere l'anarchia, che oggi purtroppo prorompe in molte nostre campagne, si prepara la peggiore delle rivoluzioni sociali, imperocchè nelle campagne essa scoppierebbe più violenta e dannosa che nelle città, attese le minori resistenze sociali, la men progredita educazione delle masse, e le stesse consuetudini di vita alle quali sono abituate da secoli.

Nel complesso, noi possiamo adunque concludere che lo Stato moderno uscito dalla guerra si è messo nelle più difficili condizioni economiche ed ha bisogno di ritornare a quei principî che avevano determinata la potenza dello Stato democratico prima della guerra. La libertà deve essere assicurata dalla legge in tutte

Digitized by Google

le sue manifestazioni, non solo contro gli eccessi delle licenze che possono venire dalle folle, ma contro le restrizioni e le violenze che ad essa derivano dall'indebita azione dello Stato. L'azione di questo deve limitarsi al suo campo naturale; gli ufficî che si sono venuti istituendo per necessità della guerra devono essere soppressi senza alcuna preoccupazione delle possibili conseguenze; la vita deve riprendere il suo corso naturale, lottando soltanto contro le naturali difficoltà create dagli sbalzi della produzione, dalle lotte della concorrenza, dall'interesse individuale, senza bisogno di dover contrastare anche con tutte le barriere artificiali create dallo Stato.

6. — Riforme intellettuali e morali.

Strettamente connesse alle riforme politiche ed economiche sono quelle che, incominciando dai principî religiosi sui quali la società sempre in parte si fonda, riescono ai miglioramenti che dovrebbero trasformare l'educazione odierna in modo più adatto alle esigenze dello Stato democratico.

Scriveva Emilio De Lavelaye, che « quanto più le istituzioni d'un popolo diventano democratiche, tanto più è necessario che esse abbiano per base un sentimento religioso sincero, profondo e illuminato » (1). Il professore Dewey riconosce che in una democrazia governo e governati non costituiscono due classi, bensì due aspetti del medesimo fatto ed il fatto è che la società possiede una volontà organica ed unificata (2). Quella che sarebbe tirannide, se fosse esercitata da un'autorità esteriore sopra un popolo che la subisse, diventa autodisciplina ed autocontrollo quando sia esercitata da una società per mezzo di un governo da essa liberamente eletto. Ed il governo, che sarebbe debole ed esitante se agisse di proprio impulso o in nome di un partito o di una classe, acquista fermezza e vigore quando traduca in atto la volontà di tutto un popolo, per cui H. Crozier dichiara

(1) *Le gouvernement dans la démocratie*, vol. I, pag. 312.
(2) *Essay of democracy*, pag. 16.

Digitized by Google

che « nella voce delle masse c'è qualche cosa che, al pari della voce multisonante dell'oceano, incute rispetto alle menti dei migliori uomini dello Stato, li sprona a grandi imprese, affronta il sentimento della loro responsabilità, volgendo il loro pensiero ai grandi principî morali, un impulso che manca in qualsiasi governo fondato su interessi di classe e su criterî fantastici o simili » (1).

Non si richiede certamente che il governo sia in qualsiasi modo mancipio della religione o legato ad una Chiesa per quanto rappresenti la grande maggioranza dei suoi cittadini. Ma lo Stato e il suo governo nulla devono fare che offenda od attenui il sentimento religioso del popolo, riconoscendo implicitamente con la condotta loro che esso costituisce una grande forma morale utile anche al buon governo dello Stato. Il sentimento dell'onore, la fedeltà alle promesse, il rispetto del diritto altrui costituiscono altrettanti principî ai quali il sentimento religioso accresce forza e vigore, come contribuisce ad accrescere i sentimenti di fraternità tra gli uomini e ad attenuare gli odî e le divergenze tra le varie classi sociali. Emerson ravvisava in un avvenire non lontano una nuova società nella quale sui sentimenti dell'odio prevalessero dovunque i sentimenti di vicendevoli affetti, e riconosceva che questa prevalenza sarebbe stata veramente la panacea di ogni male. « Noi dobbiamo tutti amarci gli uni e gli altri e verrà il giorno in cui l'impossibile diventerà possibile ».

Non è il caso di suggerire alcuna riforma di carattere religioso perchè trattasi di argomento che eccede i limiti del nostro studio. Ma possiamo riconoscere in linea generale che la religione dovrebbe pur essa tener conto delle mutate esigenze dello Stato moderno e dei nuovi bisogni sôrti dopo la guerra, del pari che delle profonde trasformazioni avvenute negli individui. Per quanto tutte le religioni e specialmente la cattolica si fondino sui dogmi e vantino la loro immobilità, non è tuttavia possibile che esse disconoscano le esigenze della società e non pieghino,

(1) *History of intellectual development*, vol. III, pag. 145; HEARNSHAW, op. cit., pag. 393 e seguenti.

Digitized by Google

se non il dogma, almeno talune loro manifestazioni esteriori, alle nuove esigenze degli uomini e dei tempi, tollerando con maggiore larghezza quanto una volta pareva un danno o un pericolo, e volgendo d'altra parte i loro rigori a temperare ed accrescere gli elementi dai quali può derivare una più intima solidarietà ed una maggior fraternità tra le varie classi sociali.

Con la buona volontà di tutti, con l'onesta cooperazione fra il capitale e il lavoro, con l'aumento della ricchezza nazionale che ne conseguirebbe rapidamente, con la più intima unione di tutte le classi nella direzione e nella vigilanza dello Stato potranno essere compiute più importanti e vaste riforme sociali. Non ci è possibile dare qui neppure un rapido elenco di tutti i miglioramenti che sono stati proposti da filantropi e da economisti e che, per quanto sembrino nelle presenti difficoltà lontani da noi, sono tuttavia possibili, e in più di un luogo, presso più di un popolo, hanno già dato risultati meravigliosi. La costruzione di case migliori per gli operai, di villaggi modello, di stabilimenti nei quali i figliuoli dei meno abbienti possano essere mandati a godere l'aria della montagna od a tuffarsi nel mare sono istituzioni che gioverebbero del pari allo sviluppo fisico e al progresso intellettuale. I campi di ricreazione, i giuochi di ogni sorta, le società sportive e tutto quello che costituisce il complemento dell'educazione dovrebbero esser messi a portata di ogni cittadino, per guisa che insieme all'educazione fisica potesse svilupparsi la sua educazione morale. Ma in nessun altro punto forse come nella scuola propriamente detta e in quanto si attiene direttamente all'educazione del popolo noi abbiamo bisogno di riforme radicali per la salvezza dello Stato democratico moderno.

Lo Stato moderno e particolarmente quello d'Italia, nell'affacciarsi all'ultima guerra doveva sentirsi percosso dal rimorso di numerose colpe e di gravissime trascuranze, ma in nessun'altra materia erano così gravi e profonde come in quella della scuola. Ben si può affermare che di tutti i doveri suoi il più trascurato da parte dello Stato fu quello della pubblica educazione. Per molti e molti anni si ripetè a tutti, e fu nostra vergogna nel mondo, il grande numero di analfabeti che esistevano nel nostro

Digitized by Google

paese, imperocchè i governi assoluti che avevano dominato l'Italia avevano completamente trascurata la scuola, consci dei naturali rapporti tra la libertà, il benessere e l'educazione del popolo. Che se poco ne curavano il benessere, giovava a quei governi contrastare con tutte le forze lo sviluppo delle pubbliche libertà ed uno dei mezzi più sicuri era quello di mantenere il popolo nell'ignoranza.

Ma anche il governo nazionale ritardò per molti anni a rivolgere alla scuola le sue vigili cure, e quando proclamò il principio dell'istruzione obbligatoria molti anni passarono prima che si provvedesse veramente all'istituzione della scuola dovunque vi sono alunni capaci di frequentarla. Alcune città rivolsero a questo argomento le cure più intense ed efficaci, e vuol essere segnalato fra tutti il Municipio di Torino, che tra i primi riuscì ad avere scuole complete con giardini, palestre e tutto quanto si richiede per un'educazione intellettuale e fisica la più intensa e completa della gioventù. Altre città ne imitarono l'esempio, ma chi ignora in quali condizioni si trova ancora l'educazione del popolo, quanto poco si sia fatto per la scuola e per i maestri, specialmente in quasi tutta l'Italia rurale? I maestri si agitarono, è vero, al pari degli altri lavoratori e degli altri funzionarî dello Stato e degli enti locali, per migliorare le loro condizioni, ma nessuno oserà affermare che essi abbiano avuto anche una idea adeguata dei loro doveri e dei còmpiti loro spettanti in ordine all'educazione del popolo. Possiamo riconoscere che le aspirazioni della classe magistrale vennero troppo a lungo trascurate o contrastate; che le sue condizioni economiche sono ancora ben lungi dal corrispondere alle moderne esigenze; che vi è una sproporzione sopratutto fra quello che la società dovrebbe richiedere agli insegnanti e quello che è loro disposta a concedere. Ma ciò premesso, dobbiamo riconoscere che tra i fatti e le esigenze della pubblica educazione esiste ancora un vero abisso, e questo abisso si è fatto, dopo la guerra, anche più vasto e profondo.

Già si può affermare che non solo nelle campagne, ma anche nelle città, si sono sviluppati nei fanciulli i peggiori istinti della

Digitized by Google

belva umana. La guerra, ben lungi dall'aver insegnato, coi suoi tragici orrori e coi suoi generosi sacrifici, il rispetto della proprietà e della vita altrui, la gentilezza dei costumi e la bontà dell'animo, ha pervertito, assai più di coloro che vi presero parte, i fanciulli nati da essi, o cresciuti tra gli orrori delle battaglie. Giammai si videro scorrazzare per le campagne tanti fanciulli come piccole bande di malfattori, gittando sassi agli animali, talvolta anche alle persone, distruggendo siepi e frutteti, danneggiando strade, argini, condotti d'acqua, mostrandosi, in una parola, assai più proclivi al malfare che a dar prova di un qualsiasi principio di bontà d'animo o di educazione civile. Peggio nelle città, sebbene generose anime abbiano cercato di istituire dovunque asili, sale di ricreazione, campi scolastici ed altre istituzioni, nelle quali anche la naturale vivacità dei giovanetti potrebbe trovare libero sfogo.

Ora noi dobbiamo riconoscere che in questa materia sono venuti meno pressochè completamente al loro dovere la società, lo Stato che la rappresenta e specialmente i maestri. Non si è provveduto a diffondere, come sarebbe stato necessario, quelle istituzioni sussidiarie alla scuola che dovrebbero esserne il naturale complemento ed accogliere, oltre le brevi ore di quella, i fanciulli d'ambo i sessi, continuando quell'opera educativa che non si riassume tutta nell'alfabeto e nelle quattro operazioni. I giovanetti che scorrazzano per le vie, specie nelle grandi città, con danno della proprietà e delle persone, come fossero veri animaletti nocivi, dovrebbero essere raccolti per una gran parte della giornata in questi istituti e trovarvi di che soddisfare ai loro naturali istinti di vivacità, e nel tempo stesso elementi di educazione e di progresso morale.

È veramente compassionevole il modo col quale nella maggior parte delle nostre campagne e specialmente in quelle dei suburbî viene intesa e praticata la scuola. Maestri e maestre dimorano generalmente in città, o vi si recano almeno nelle vacanze del giovedì e della domenica: appena è passata l'ora ed hanno sciorinato quel po' di alfabeto, corretto qualche còmpito, riveduta qualche operazione aritmetica, inforcano la bicicletta e più non

Digitized by Google

si curano dei loro alunni. Nè ad essi pensano nelle ore tranquille e tanto meno nelle veramente troppo lunghe vacanze che sono interposte, e non si è mai saputo il perchè, fra l'uno e l'altro anno scolastico. Rare volte i fanciulli hanno da compiere qualche lavoro in casa, che il maestro avrebbe poi il disagio di correggere; ancora più di rado essi recano ai loro genitori insegnamenti, esempî, consigli, che pur dovrebbero contribuire al benessere della famiglia.

Ora nella società moderna, per il conseguimento delle finalità sue, sarebbe necessario che gli insegnanti avessero ben altra idea della scuola, del loro ufficio e di quello che da essi richiede la società moderna. La presenza del maestro nel luogo dove insegna dovrebbe essere obbligatoria e continua. Quanto più piccolo è il luogo, quanto più ermo e selvaggio, tanto maggiore è la necessità che l'opera educativa si svolga incessantemente e non consideri come unico suo tempio la scuola, ma tutto quanto l'apparecchio della vita sociale. Le tre o quattro ore di lezione nella scuola non bastano certamente ad esaurire le forze intellettuali e morali dell'insegnante; dopo la scuola, nelle lunghe vacanze, egli dovrebbe visitare le famiglie e continuare la sua azione educatrice e civile, diffondendo tutti quegli insegnamenti igienici, civili e morali, che contribuirebbero del pari al benessere materiale ed alla elevazione morale delle classi rurali.

Come avviene che il prete ha nelle campagne così grande influenza, temperata ora appena dai progressi del socialismo, mentre l'insegnante non ne ha saputo acquistare alcuna? Come avviene che queste due forze sociali l'una delle quali parla alle anime, l'altra dovrebbe rivolgere insieme la sua azione alle anime e ai corpi, hanno così diversa potenza, ed un'idea ancora più diversa dei loro doveri? Come avviene che, mentre il campo dell'uno è limitato alla religione ed alle cose dello spirito, mentre la sua azione è sempre presente ed efficace, sia così scarsa e trascurata l'azione dell'insegnante, che potrebbe estendersi a tutti i campi della vita civile?

Ci si potrà rispondere che le condizioni nelle quali si trovano gli insegnanti non consentono loro di esercitare un còmpito così

Digitized by Google

vasto ed importante. E lo riconosciamo volentieri, ma constatiamo del pari che tra le aspirazioni di riforma della pubblica educazione neppure si affermano quei principî sui quali noi crediamo necessario di imperniarla, e lo Stato moderno non riconosce affatto queste supreme necessità di avere un corpo di insegnanti che ne esprima nei rapporti quotidiani della vita sociale l'azione di civiltà e di progresso ad esso naturalmente affidata. Su questo punto è stato già troppo messo in evidenza quanto diverse siano le condizioni, le idee dirigenti e le stesse possibilità del nostro paese e in generale degli Stati a maggioranza cattolica, di fronte agli Stati Uniti d'America, alle genti scandinave e ad altri popoli che hanno attribuito all'educazione la parte che essa deve avere nella moderna società e ne hanno tratto quei beneficî dai quali devono in gran parte di essere usciti dalla guerra più sani e più forti e di poter continuare sulla via della civiltà e del progresso senza alcun timore di quelle rivoluzioni, che ci minacciano, ben più delle teorie anarchiche, il terreno irto e selvaggio di coscienze ignoranti o di menti ottenebrate, fra le quali si vennero seminando a piene mani.

IV. - Lo Stato democratico e la Società delle Nazioni.

1. — I principî fondamentali.

Lo Stato moderno non è più isolato nei suoi egoismi, poichè venne proclamato membro della Società delle Nazioni. Abbiamo veduto i punti fondamentali secondo i quali si dovrebbe costituire questa Società, e il nuovo aspetto sotto il quale pertanto si considera lo Stato. I fatti quali si svolsero davanti a noi, restarono ben lontani dai vagheggiati ideali; basti constatare che quasi due anni sono passati dal primo armistizio, che pareva dovesse por termine ad ogni conflitto, e ancora l'Europa è agitata da fiere battaglie, divampano dovunque fieri contesti internazionali, e si affacciano ogni giorno nuove difficoltà, che minacciano di relegare l'istituto della Società delle Nazioni e la pace perpetua, che esso doveva assicurare, nel mondo dell'utopia.

Digitized by Google

Non riuscì difficile conseguire, dopo la guerra, la prima condizione di una Società delle Nazioni, la prevalenza dei principî democratici nell'ordinamento interno dei popoli. L'autocrazia prussiana, che, col suo rigido apparato feudale e militarista e con le sue mire imperialistiche, era l'antitesi più stridente dell'ideale democratico, è scomparsa, ed è scomparsa del pari la monarchia austro-ungarica, negazione vivente del principio di nazionalità e di democrazia. Uno Stato non può osservare nelle relazioni con gli altri i necessari principî di libertà e di giustizia, se nella sua intima compagine non li rispetta, se non si fonda sull'armonica cooperazione di tutti i suoi cittadini, alla stessa guisa che l'individuo non può offrire sicura garanzia di correttezza e di moralità nella vita pubblica, se non serba una condotta irreprensibile nella vita privata. Perciò il presidente Wilson, il 3 luglio 1918, proclamava sulla tomba di Washington, « che tutte le Nazioni devono lasciarsi guidare, nella loro condotta reciproca, dagli stessi principî di rispetto e di onore, per la legge comune della grande Società internazionale, che governano nei loro reciproci rapporti i cittadini degli Stati moderni ».

L'idea della pace perpetua, e di un accordo fra le Nazioni inteso ad assicurarla, era stata messa innanzi da Emanuele Kant, che poneva a tal fine come prima condizione la costituzione repubblicana dello Stato (1). Su questo punto il grande filosofo si inspirava al noto assioma di Montesquieu, per cui « lo spirito della monarchia è la guerra e l'ingrandimento, mentre lo spirito della repubblica è la moderazione con evidente tendenza a mantenere la pace fra i popoli » (2). Una più esatta coscienza delle condizioni e dell'intima costituzione dello Stato moderno ha consentito di sostituire alla rigidità del principio repubblicano il più ampio e comprensivo concetto dello Stato democratico. Si considera, infatti, come essenziale non già la scomparsa di ogni forma monarchica, ma piuttosto l'affermazione di un complesso di riforme nel campo politico, economico, finanziario e sociale

(1) *Critica della ragione pura*, ed altre opere.
(2) *Esprit des lois*, chap. XIV.

Digitized by Google

il quale valga ad assicurare che lo Stato è veramente l'espressione sincera della volontà del popolo. Il suffragio universale e diretto, col principio della rappresentanza proporzionale e col potere legislativo affidato a corpi rappresentativi; l'avviamento ad un regime di libero scambio che valga a distruggere le barriere esistenti fra i popoli; la riduzione delle spese pubbliche e la loro più esatta proporzione con gli effettivi bisogni del popolo; la proclamazione di più equi principî giuridici tra il capitale e il lavoro, lo sviluppo dell'educazione, infine la riduzione degli armamenti nei limiti strettamente richiesti dal mantenimento dell'ordine interno e della difesa nazionale, costituiscono i principî fondamentali del nuovo Stato e quasi diremmo il minimo comune denominatore sul quale soltanto può consistere la Società delle Nazioni.

Anche Wilson ha riconosciuto, come Emanuele Kant, che per costituire saldamente la Società delle Nazioni i popoli devono governarsi da sè. « Uno Stato non è un patrimonio, un'entità materiale, come il territorio che ne costituisce un elemento integrale; è una società di uomini, sulla quale nessuno, tranne essa medesima, può esercitare autorità di comando. Incorporare questa società in un altra, in qualunque forma, significa sopprimerne l'esistenza, per cui nessuna Nazione, nessuno Stato può imporre la sua politica ad un altro, ed i popoli devono cessare dall'essere considerati dai governi come pezzi di un vasto giuoco scambiati nello scacchiere internazionale. Entro questi limiti ciascuno Stato deve rispettare l'eguale autonomia e sovranità degli altri, per cui la Società delle Nazioni deve anzitutto soggiacere a talune leggi fondamentali che sole ne rendono possibile l'esistenza ».

I precursori della pace perpetua (1), prima dei fondatori della Società delle Nazioni, avevano preveduto il caso di un popolo

(1) Ricordiamo: « Il gran disegno di Enrico IV » dalle memorie del duca di SULLY; EMERIC CRUCÉ, *Le nouveau Cynée* « ou discours d'estat représentant les « occasions et moyens d'establir une paix générale et la liberté de commerce « par tout le monde », Paris 1623; PENN W., *Plan for the peace of Europe*, 1693: SAINT PIERRE (Abbé de), *Projet de paix perpétuelle*, Paris 1714; BENTHAM W., nelle *Opere*, vol. II, Edimburgo 1843; KANT E., *Eternal peace* ecc., Boston 1795.

Digitized by Google

che, per intestine discordie, per difetto di elementi di organizzazione, per gravi perturbazioni interne che minacciassero la pace dei vicini danneggiando gli interessi vitali di altri popoli, richiedesse l'intervento dell'autorità di altri Stati per ricondurvi l'ordine.

A tal fine già si pensava alla necessità che siffatto còmpito dovesse spettare non ad uno Stato o ad un governo singolo, ma ad una collettività come la Società delle Nazioni. Si aggiunga che vi sono vasti territorî i quali ancora non costituiscono Stati propriamente detti, ma dipendono da altri Stati, che considerano le rispettive popolazioni come loro dipendenze. Per quanto il numero e l'estensione delle Colonie vada progressivamente diminuendo, la loro esistenza, al pari del problema dell'emigrazione, costituisce un altro interesse di primo ordine, per la costituenda Società delle Nazioni.

Il riordinamento degli Stati a società internazionale non sarebbe stato possibile senza il riconoscimento del principio di nazionalità, per cui Wilson, nel suo messaggio dell'11 febbraio 1918, affermava che « ogni nazionalità ben determinata dovrà vedere le aspirazioni realizzate nella più ampia misura possibile, e in guisa da evitare qualsiasi causa di antagonismi o di controversie, da cui possano derivare pericoli di qualsiasi natura per la pace del mondo ». La Società delle Nazioni non ammette alcuna suprema autorità collettiva, nè può assumere l'aspetto di una confederazione e tanto meno di una vera e propria federazione; essa è semplicemente una lega o alleanza di liberi popoli, provveduta di alcuni organi comuni.

La Nazione, come la definiva Pasquale Stanislao Mancini, che fu uno dei più valorosi campioni della sua affermazione, è una comunità naturale di uomini viventi in territorio omogeneo, uniti da affinità di razza, di religione, dal loro passato storico, e nello stesso tempo dalle loro aspirazioni morali e dalla coscienza della loro mutua intesa. « Il più forte elemento costitutivo della Nazione, come osservava successivamente G. Stuart Mill, è dato dall'identità della storia politica, dal possesso di una comune storia nazionale, dalla comunanza di ricordi di tradizione, di

Digitized by Google

coltura (1). Il concetto di nazionalità è quindi un portato essenzialmente storico, che spesso si armonizza con gli altri fattori geografici storici, e naturali, pur mantenendosi da essi in una certa indipendenza ».

A sua volta F. Cosentini dichiara, che il criterio distintivo della nazionalità è costituito « da una certa comune tradizione storica, attraverso la quale per una comunanza di vita si è stabilita in alcuni gruppi una determinata forma di solidarietà e di cooperazione, una certa delimitazione geografica, con una comunanza di coltura fondata sulle medesime tradizioni, che rivela gli sforzi comuni per conseguire la maggior somma di benessere materiale e morale; infine una certa comunanza di interessi politici ed economici che la solidarietà interna dei gruppi riesce più facilmente a proteggere: ecco gli elementi essenziali del principio di nazionalità (2). Nell'evo moderno il sentimento della nazionalità è stato ingenerato da molteplici cause: talvolta esso è stato l'effetto dell'identità di razza e di discendenza, ma tale elemento è del tutto vago ed incerto, per i molteplici incroci avvenuti fra i gruppi etnici dell'Europa. La comunità della lingua e della religione hanno pure contribuito molto a formare tale sentimento; ma non ne sono un elemento caratteristico, poichè talvolta popoli parlanti la stessa lingua appartengono a stirpi diverse, e viceversa popoli parlanti diverse lingue appartengono allo stesso ceppo. Lo stesso può dirsi della religione, ed anche la delimitazione geografica non è stata sempre un valido coefficiente, perchè, se alcune Nazioni hanno confini naturali, altre debbono star paghe di quelli assegnati loro dalla storia, e da speciali convenzioni ».

La Società delle Nazioni richiede infine il presupposto dell'assoluta eguaglianza di diritto fra tutte le Nazioni che in essa sono accolte. Anche su questo punto Wilson ben si apponeva, nel suo messaggio del 22 gennaio 1917, dichiarando che « le

(1) *Il governo rappresentativo*, capo XVI.

(2) MASARYH F., *The problem of small Nations*, London 1916; MUIR RAMSAY *Nationalism and internationalism*, Boston 1916; RUYSSEN T., *The principle of nationality*.

Digitized by Google

garanzie scambiate fra le Nazioni non possono ammettere alcuna differenza fra le grandi e le piccole. Il diritto dev'essere fondato sulla forza comune, non sulla forza individuale delle Nazioni, il cui concetto assicurerà la pace ». E nel messaggio delli 11 febbraio 1918 aggiungeva: « La guerra presente ha avuto per causa profonda il disprezzo dei diritti dei popoli minori, che mancavano di forza sufficiente a farsi rispettare allorchè decidevano dei loro vincoli nazionali, della loro forma di governo, delle loro relazioni internazionali. Gli accordi che interverranno devono impedire tali fatti ed avere pertanto l'appoggio delle forze coalizzate di tutte le Nazioni libere » (1).

2. — Le colonie e l'emigrazione.

La più intima solidarietà che la Società delle Nazioni determina fra gli Stati manifesta i suoi primi effetti sull'assetto delle colonie e sul problema dell'emigrazione, ed ha una singolare importanza per il nostro paese, che in queste materie si è trovato sino all'ultima guerra, per colpa di coloro che ne presiedettero il governo, in condizioni di assoluta inferiorità. Noi abbiamo pensato troppo tardi all'acquisto di possedimenti coloniali, quando già le altre Nazioni europee avevano occupati quasi tutti i territorî disponibili, per cui si è detto giustamente della nostra politica coloniale (2):

Nous sommes venus trop tard dans un monde trop vieux:

dopo aver perdute le migliori occasioni di occupare la Tunisia, di concorrere con l'Inghilterra alla pacificazione dell'Egitto, di estendere il nostro dominio politico su altri territorî, è fin troppo noto per quali miserie ci siamo ridotti a Massaua, abbiamo poi sbattuto il capo nelle gravissime difficoltà della Colonia Eritrea,

(1) Cfr. F. Cosentini, *Le basi costituzionali della Società delle Nazioni attuabile e duratura*, Torino 1920; S. Panunzio, *La Società delle Nazioni*, Bologna 1920; Duggan Stephen Pierce, *The League of the Nations, the principles and the practice*, Boston 1919.

(2) A. Brunialti, *Le colonie degli italiani*, Torino 1897.

Digitized by Google

e da ultimo abbiamo affrontato a Tripoli e nella Libia la più ingrata e difficile delle conquiste africane. Trattasi di colonie le quali non possono costituire parte integrante dello Stato italiano nè avere liberi ed autonomi governi; imperocchè per quanto riconosciamo a questi nostri territorî autonomie locali e persino istituzioni rappresentative, non riusciremo a dar loro aspetto di Stati che possano mandare i loro rappresentanti nella Società delle Nazioni.

D'altra parte è necessario che noi provvediamo con maggiore energia e con più sicura fermezza di propositi alla tutela della nostra emigrazione, che non tarderà a rivalicare i monti ed a riprendere le vie degli Oceani. Abbiamo riconosciuto che i progressi economici e gli stessi riguardi dovuti ai nostri lavoratori non consentono più allo Stato moderno di provocare o comunque incoraggiare l'emigrazione; ma poichè questo è fenomeno economico connaturato a parecchi popoli e in modo speciale agli abitanti di talune regioni della nostra penisola, nessuno dubita che lo Stato debba intervenire per far sì che il problema dell'emigrazione sia risolto in guisa che la Società delle Nazioni possa costituire in ogni caso una suprema tutela anche per i nostri concittadini. Non è facile conciliare l'antinomia di interessi e di tendenze esistenti fra i paesi dai quali partono e quelli ai quali fanno capo gli emigranti. Questi tendono ad accogliere la parte migliore delle correnti migratorie e ad opporre le maggiori difficoltà agli analfabeti, ai nulla abbienti ed a coloro che considerano come *undesirable immigrants;* quelli invece hanno l'interesse di conservare in patria i migliori elementi e sbarazzarsi dei peggiori. I primi tendono ad assimilarsi rapidamente gli elementi utili, in modo che, quando questi si siano completamente adattati al nuovo ambiente, diventino parte integrante del paese che li ospita; i secondi invece tendono a mantenere intimi rapporti con gli elementi emigrati, e a conservare in essi la nazionalità originaria.

In ogni caso è necessario salvaguardare gli emigranti da ogni insidia, da ogni promessa mendace, dirigerli ov'è maggiore la prospettiva di un sicuro miglioramento economico, mettere a loro

Digitized by Google

profitto navi bene arredate, istituti di credito, ufficî consolari, informazioni di ogni sorta, per guisa che essi conservino sempre i maggiori contatti con la patria. La Società delle Nazioni continuerà l'opera iniziata per la protezione delle donne con la convenzione di Bancroft, determinerà meglio le norme per la naturalizzazione degli emigranti, e si assicurerà la piena libertà di accesso e di soggiorno degli stranieri e il godimento da parte di questi degli stessi diritti economici e personali dei nazionali.

3. — Convenzioni e istituzioni economiche.

L'ordinamento economico della società internazionale, quale è uscita dalla terribile guerra, presenta difficoltà così gravi e molteplici, da spiegare gli scarsi risultati sino ad ora raggiunti per superarle. È facile invocare come rimedio ad ogni male la proclamazione della più assoluta libertà nelle relazioni fra i popoli; ma non si tien conto che alcuni sono stati più gravemente danneggiati dalla guerra, si trovano in condizioni disagiate nell'ordinamento delle loro industrie, e se pure presentano risorse cospicue nelle finanze private, rivelano condizioni poco meno che disperate nella finanza pubblica. A nulla gioverebbe adunque proclamare l'eguaglianza e il libero scambio fra Nazioni economicamente tanto disuguali, cioè in un campo economico dove verrebbe ben presto a scomparire. Vero è che le Nazioni più forti ed economicamente meglio ordinate, come gli Stati Uniti e l'Inghilterra, hanno dimostrato un lodevole sentimento di solidarietà internazionale e sacrificato una parte dei privilegi acquistati nell'economia mondiale per la maturità del loro sviluppo, recando valido aiuto alle Nazioni più deboli, ma è necessario provvedere radicalmente alla ristaurazione economica delle Nazioni danneggiate dalla guerra ed a procurare loro sufficienti reintegrazioni, del pari che a costituire su salde basi economiche i nuovi Stati nazionali.

Si può tener conto essenzialmente del modo col quale si è combattuta l'ultima guerra, per cui i paesi vinti non ne subirono quasi alcun danno diretto, mentre i vincitori hanno da provvedere

Digitized by Google

a ristaurare intere provincie distrutte con danni di miliardi. Vero è che alla reintegrazione economica dei paesi danneggiati provvederanno anzitutto le indennità di guerra, ma per quanto considerevoli non basteranno a colmare l'immenso vuoto creato dalla furia devastatrice delle nuove invasioni barbariche. Per provvedere ad una riparazione adeguata, sarebbe necessaria tale una spogliazione dei vinti da non lasciare loro più alcuna risorsa, nonchè per la risurrezione, neppure per continuare la vita. Al concorso dei vinti è necessario pertanto associare quello dei vincitori, e la Società delle Nazioni dovrà promuovere con tutti i mezzi le energie degli Stati che affermarono la loro esistenza o sorsero sulle rovine degli antichi imperi. Gli Stati di nuova formazione o ampiamente ricostituiti non possono organizzare i loro ordinamenti politici ed amministrativi, mettere in valore le loro stesse energie economiche, aspirare ad un avvenire di pace e di benessere senza il valido aiuto delle Nazioni più ricche e civili. Per talune delle nuove unità nazionali si richiederà anche l'aiuto politico nel senso che l'Intesa col suo consiglio e col suo esempio agevoli la formazione di ordinamenti politici democratici, organizzati in modo da evitare quello stato di anarchia e di disgregazione che si rivelano specialmente nell'Albania, negli Stati slavi e in altri, sôrti sulle rovine degli Imperi centrali e della Turchia.

Trattasi di continuare quella tendenza ad una vasta solidarietà di interessi economici internazionali che si era venuta affermando prima della guerra. Già erano sôrte grandi coalizioni industriali, in seguito all'accresciuta potenza di espansione dei capitali che tendevano sempre più a rompere gli angusti confini dell'economia nazionale. Le fabbriche producenti uno stesso articolo si riducevano ad una o poche imprese col mezzo dei *trusts*, dei sindacati o altrimenti, come era avvenuto per i traffici marittimi, per l'industria frigorifera, per la soda, ecc. Avveniva altresì che i rappresentanti di un'industria fondavano in altri paesi succursali, agenzie, e persino nuove fabbriche; infine il capitale nazionale si investiva in misura sempre crescente in imprese straniere, aumentando le occasioni di nuove

Digitized by Google

relazioni internazionali; spesseggiavano gli accordi tra i sindacati, come per le industrie siderurgiche e zolfifere. Se non proprio un vero e completo accordo internazionale in tutto il campo economico, è certo che si procedeva verso un nuovo assetto della produzione, per cui venivano in gran parte annullati gli effetti degli stessi dazi doganali, ed abbattute in via indiretta le barriere che ancora rimanevano tra i popoli. Si può dire, infatti, che da alcuni anni la questione degli scambi internazionali si era venuta modificando, per guisa che i trattati di commercio ne costituivano appena un complemento, sempre più modificati nel fatto da innumerevoli circostanze.

Negli ultimi anni erano venuti altresì aumentando gli accordi relativi alle relazioni economiche internazionali, ed ai congressi temporanei per i varî interessi dell'agricoltura, della pesca, dell'industria e del commercio si erano aggiunti gli istituti speciali che rappresentavano grandi interessi nazionali, come l'Unione telegrafica internazionale, l'Unione postale universale, la Convenzione internazionale per l'adozione del sistema metrico, le Unioni internazionali per la protezione della proprietà letteraria e industriale. Queste istituzioni potranno avere un grande sviluppo, venire ordinate giuridicamente ed avere distinti organi proprî nella Società delle Nazioni. Già era segnalato il bisogno di norme giuridiche uniformi per il traffico, il commercio, il trasporto e i movimenti delle persone e dei capitali. Il diritto relativo al sistema cambiario era stato disciplinato nel 1912 nella Conferenza dell'Aja e già si erano iniziati altri accordi per il movimento dei capitali.

Il Trattato postale internazionale del 1874, la Conferenza antischiavista di Bruxelles del luglio 1890, la Convenzione di Berna sui trasporti ferroviarî ed altri accordi diedero un grande sviluppo al sistema arbitrale e alle clausole compromissorie, mentre ben presto si aggiunsero i trattati permanenti di arbitrato e venne istituita all'Aja una Corte Suprema per decidere su tutte le controversie che possono insorgere fra gli Stati firmatari di siffatti trattati. La Società delle Nazioni ha qui aperto un vasto campo economico sul quale potrà intensificare, estendere, accrescere gli accordi internazionali, conferendo maggiore attività agli

Digitized by Google

scambî, contribuendo ad abbattere numerose barriere, togliendo difficoltà che si opponevano alle naturali espansioni dei popoli, e contribuendo così al benessere universale.

Il 14 dicembre 1918 si tenne a Milano un Congresso della Lega delle libere Nazioni, nel quale vennero chiaramente indicati i mezzi per raggiungere questi fini, e cioè: eliminazione di ogni guerra di tariffe a scopo di tutela e di favoritismo di interessi particolari; divieto di qualunque sistema differenziale di tariffe doganali, ferroviarie, marittime, portuali, di premî di esportazione e di qualsiasi altro artificio economico; applicazione generale della clausola della Nazione più favorita, istituzione di un grande Ufficio internazionale analogo a quello dell'Agricoltura, che possa esercitare un'azione anche più vasta e feconda.

Strettamente connesso allo sviluppo giuridico delle relazioni internazionali è l'ordinamento economico del problema del lavoro. Prima della guerra pareva che questo problema fosse avviato a soluzione per opera degli stessi lavoratori, ma dopo che l'Internazionale dei lavoratori in Germania si rese alleata e complice necessaria dell'Imperialismo militarista, è venuto meno un elemento che, dopo la grande delusione, assai difficilmente potrà essere sostituito da organismi socialistici. Questi però, d'accordo coi governi rappresentati nella Lega delle Nazioni, potranno recare un grande contributo alla soluzione dei problemi internazionali del lavoro. Il movimento operaio, anche in passato, ha contribuito non solo allo sviluppo della legislazione sul lavoro nelle singole Nazioni, ma altresì all'applicazione di provvedimenti di carattere internazionale. L'istituzione dei Trattati di lavoro, a cominciare da quello concluso tra la Francia e l'Italia il 15 aprile 1904, completato dal Regolamento del 1° dicembre 1910, fu una delle maggiori innovazioni economiche anche nel campo del Diritto internazionale, giovando a risolvere i numerosi conflitti sôrti dal giuoco naturale delle concorrenze economiche e dal flusso recente delle migrazioni operaie. Infatti, nello stipulare i nuovi patti della Società delle Nazioni si è ammesso, su proposta del Millerand, che i lavoratori siano considerati alla medesima stregua dei prodotti del lavoro, introducendo così

Digitized by Google

nelle relazioni internazionali un criterio di assoluta giustizia, il quale astrae completamente dall'origine dei lavoratori. Su questo punto si riconobbe che basta seguire la via tracciata dal suddetto trattato, il quale provvede a tutte le forme consuete di previdenza e di assicurazione, al risparmio, agli infortunî sul lavoro, alle pensioni, alla disoccupazione, agli scioperi, mentre disciplina il lavoro delle donne e dei fanciulli e dà le norme per la funzione di un ispettorato efficace e continuo.

Le influenze reciproche esercitate dalla legislazione del lavoro nei singoli Stati e dai progressivi accordi che saranno conclusi da quelli rappresentati nella Società delle Nazioni, contribuiranno efficacemente ad un grande sviluppo economico in relazione a tutti i problemi del lavoro internazionale. Ne sarà agevolato il movimento dell'emigrazione, assicurata la tutela, mentre si potranno raccogliere numerosi beneficî anche nel campo della produzione, e i governi non troveranno più le difficoltà che ne limitavano l'azione e facevano loro riuscire troppo grave la rinuncia quasi ad una parte della loro sovranità. Alla stessa guisa che si è potuto mettere insieme un Istituto nazionale dell'Agricoltura, riuscirà alla Società delle Nazioni, per quanto fra difficoltà di gran lunga maggiore, di costituire un Istituto nazionale del lavoro, il quale raccolga e fornisca tutte le indicazioni riguardanti i varî mercati del lavoro, avvî le correnti migratorie dove sono più utilmente richieste, prepari il terreno alle più necessarie riforme legislative, e a poco a poco raccolga gli elementi per un Codice internazionale del lavoro, che si potrà considerare come una delle maggiori conquiste moderne.

Alle riforme economiche sono strettamente connesse quelle attinenti alla pubblica coltura, per quanto diverso sia il contributo che le singole Nazioni possono recare allo svolgimento della civiltà universale. Gli Stati Uniti d'America hanno dato su questo punto splendidi esempî, grazie alle loro Università così largamente dotate ed aperte a tutti gli influssi della coltura moderna, per guisa che da esse uscì in questi ultimi anni una serie di pubblicazioni utilissime anche allo sviluppo della Società delle Nazioni. Basterebbero gli scritti raccolti da Stefano

Digitized by Google

Pierce Duggan nell'opera pubblicata su questo argomento (1) per dimostrare quale prezioso contributo le Università americane hanno dato alla grande opera di pace, e su qual via dovrebbero mettersi le Università europee per seguirne l'esempio. Appena l'Università di Bruxelles osò in Europa rompere la cerchia delle vecchie consuetudini, per cui tanto si differenziano le Università europee dalle americane, e giova augurare che il buon esempio trovi numerosi imitatori (2).

Alle Università possono aggiungersi le Accademie, le Università popolari, le Scuole libere di coltura e tante altre istituzioni, nonchè i Congressi internazionali, nei quali si raccolgono scienziati e letterati di ogni paese, cementando sempre più vincoli intellettuali tra le Nazioni. Tutti gli Istituti nazionali di coltura dovrebbero tendere ad una più vasta ed organica collaborazione internazionale, la quale gioverebbe a stimolare e fortificare i vincoli di solidarietà tra i popoli. Gli Stati rappresentati nella Società delle Nazioni devono comprendere quanto maggiore sia l'importanza della loro azione intellettuale dopo la guerra, sia per la più attiva partecipazione delle classi lavoratrici al governo degli Stati, sia per il generale bisogno di una coltura più elevata e completa. Al che giova forse tener conto anche della diminuita influenza del sentimento religioso, il quale, specialmente tra le Nazioni cattoliche, si lascia ognor più inquinare dalla politica, dominare dall'indifferentismo, corrompere da interessi egoistici, per guisa da togliere allo Stato moderno una delle sue più preziose sorgenti di civiltà e di progresso intellettuale.

(1) *The League of the Nations*, Boston 1911.

(2) È incredibile il contributo recato dalle Università e dalle altre istituzioni culturali americane al progresso delle dottrine e delle idee che condussero alla Società delle Nazioni. Citiamo dalla bibliografia accurata raccolta da F. C. Hicks per il Bollettino n. 134 dell'« International Conciliation »: Bolce Harold, *New internationalism*, New York 1907; Butler N. M., *World in ferment*, New York 1917; Faries John C., *The rise of internationalism*, New York 1915; Lane R. V. Angell, *The great illusion*, New York 1912; Marshall H. R., *War and the ideal of peace*, New York 1915; Trueblood B., *The federation of the world*, Boston 1908.

Digitized by Google

4. — Convenzioni e istituzioni giuridiche.

Come gli accordi economici, si erano venuti perfezionando, assai prima che si parlasse della Società delle Nazioni, numerosi accordi giuridici. Alcuni di questi si riferiscono alle stesse relazioni economiche, come quelli concernenti la proprietà artistica e industriale, il Diritto procedurale per regolare le controversie tra i cittadini di differenti nazionalità e le norme relative alla procedura doganale. Un vasto campo rimane tuttavia aperto alla Società delle Nazioni, imperocchè per instaurare tra i cittadini delle varie Nazioni relazioni di reciproca fiducia, fondate su accordi giuridici, per cementare la fratellanza dei popoli componenti la grande famiglia umana è necessario disciplinare le relazioni di Diritto internazionale privato, in modo che ogni cittadino, in qualunque Stato si rechi, non si senta punto diverso dagli altri di fronte alle pubbliche istituzioni, alle leggi e alle autorità.

Trattasi di continuare un'opera che per verità si può dire già condotta a buon punto. Siamo assai lontani dai tempi nei quali lo straniero veniva considerato come un nemico e le leggi dello Stato provvedevano a difendere i cittadini contro di esso anche durante la pace: le barriere artificiali esistenti tra questi egoismi nazionali sono venute a poco a poco scomparendo, sino al punto che il codice civile italiano all'art. 3 aprì veramente un'êra nuova, concedendo agli stranieri gli stessi diritti civili dei cittadini. I Comitati già sôrti per stringere una più intima alleanza fra i cittadini delle varie Nazioni si propongono la formazione di un Diritto comune delle obbligazioni, la revisione delle norme concernenti l'esecuzione delle sentenze straniere, e quest'azione unificatrice si potrebbe e dovrebbe estendere grado a grado a tutte le relazioni di Diritto personale e reale. Si comprende che il Diritto che regola i rapporti familiari, le relazioni patrimoniali, i contratti e le altre manifestazioni della vita civile presenti caratteri profondamente diversi da popolo a popolo, come diversa è stata la loro storia in tutta la sua evoluzione

Digitized by Google

sociale, e diversi sono i costumi, i temperamenti, i fini stessi che i varî popoli si propongono di raggiungere.

Non mancano, è vero, serie preoccupazioni anche per questa uguaglianza di trattamento che si vorrebbe usare agli stranieri, e già se ne è fatto interprete più di un illustre scrittore (1), ricordando quello che è avvenuto prima della guerra con la Germania, e che fu appunto una delle cagioni della posizione privilegiata in cui essa venne a trovarsi. Non si è dimenticato come la Germania abbia inviato i proprî sudditi nei varî Stati, dove si proponeva di condurre la guerra o dei quali aveva ragione di tenere in sospetto l'amicizia, per esercitarvi una vasta opera di spionaggio, la quale traeva profitto dai commerci, dalle relazioni intellettuali e persino dai rapporti familiari. Basterebbero i convegni di Villa delle Rose e tutto quello spettacolo cui abbiamo assistito in Italia, per cui si dovettero scacciare o condannare a confino non solo stranieri, ma cittadini del Regno. Laonde non a torto si osserva che non giova largheggiare di tante concessioni agli stranieri, quando tale generosità si risolve in un danno per la difesa nazionale, per l'indipendenza politica e per la vita economica del paese.

D'altra parte non si può dimenticare che queste preoccupazioni erano intimamente connesse all'imperialismo ed ai suoi fini politici, mentre, dopo la guerra una cordialità più franca si è stabilita tra le Nazioni, e se ancora si possono temere conflitti politici e gare economiche, non è più il caso di pensare a quei subdoli mezzi di sopraffazioni ed a quella vasta rete di spionaggio che precedettero l'ultima guerra. Possiamo dunque aprir l'animo alle migliori speranze di vedere l'opera dei legislatori e gli accordi della diplomazia coronati dall'adesione delle simpatie di tutte le genti, per guisa che lo sviluppo dell'unificazione del Diritto internazionale debba trovare minori ostacoli.

Bene ha notato Francesco Cosentini (2), che i sistemi legislativi che regolano il Diritto privato negli Stati civili si possono

(1) Fedozzi, *Gli insegnamenti della guerra circa il trattamento degli stranieri*, « Scientia », XVIII, 1915, pag. 402-418.

(2) Op. cit., pag. 54.

Digitized by Google

ricondurre a tre tipi fondamentali, con tendenze e caratteri particolari. Il sistema anglo-americano, con la sua spiccata tendenza individualistica, il sistema latino, che accoglie le tradizioni del Diritto romano, e si è affermato principalmente nei codici della Francia e dell'Italia, e il sistema germanico, nel quale si afferma più spiccatamente la tendenza sociale. Sarebbe logico e conforme alle esigenze dei tempi che questa tendenza, alta espressione della solidarietà umana, si affermasse in tutti i campi della legislazione civile, ma per ora l'unificazione deve tener conto delle differenze sostanziali dei tre sistemi di legislazione sopra ricordati, ed appagarsi di unificazioni parziali, attenuando le asprezze che ancora esisteranno fra le une e le altre. Per conseguenza non si potranno conseguire grandi risultati al di fuori dei due campi che abbiamo sopra ricordati, il diritto delle obbligazioni e la legislazione sociale, i quali possono contare sulle grandi coalizioni industriali, che hanno in gran parte internazionalizzata la produzione, e sugli accordi tra le classi lavoratrici, che diventano una forza sempre più effettiva.

5. — Organismo e procedimenti della Società delle Nazioni.

Dopo quasi due anni dalla conclusione dell'armistizio e mentre continuano le trattative fra le Nazioni nella forma più varia e coi risultati che si spiegano davanti ai nostri occhi, dobbiamo pur troppo affermare che sono in gran parte svanite anche le illusioni connesse all'istituzione della Società delle Nazioni. Le gelosie delle quali abbiamo avuto lo spettacolo in questi due anni, i conflitti che hanno continuato e tuttora continuano ad insanguinare l'Europa, l'insuccesso pressochè completo del programma americano e le rinascenti gelosie internazionali ci fanno dubitare di poter conseguire risultati veramente decisivi nella stessa costituzione e nell'ordinamento della Società delle Nazioni. Si può dire che sino ad ora ne abbiamo avuti ben scarsi risultati, dove se ne tolga una continua ridda di diplomatici e di uomini di Stato, i quali non trovano pace e

Digitized by Google

rifugio in alcun luogo, e vanno riunendosi nelle capitali europee o nei luoghi dove sorridono loro le maggiori delizie di natura quasi per chiedere l'ispirazione di quegli accordi che non riescono mai a condurre a risultati veramente serî e profondi. Laonde anche coloro che speravano di vedere costituita una Società delle Nazioni veramente organica si appagano ora di più modesti risultati. L'ordinamento delle Nazioni in una vera Federazione e persino in uno Stato federale che potesse comprendere almeno tutte le genti civili è sogno di poche menti generose, che trascurano le fastidiose realtà della politica quotidiana, dalla quale i nostri progressi sono ogni giorno più contrastati. Invece di una radicale innovazione nell'opera che era già iniziata noi avremo appena compiuto qualche passo in più e per conseguenza anche il nuovo ordinamento giuridico internazionale della Società delle Nazioni non potrà presentare i progressi che forse per un momento si erano sperati.

L'organo legislativo della Società delle Nazioni dovrebbe essere costituito da un Congresso della pace che emanasse le nuove leggi internazionali, disciplinasse le relazioni tra i varî Stati e provvedesse a sanzionare la rigida esecuzione della legge internazionale. Ma in realtà sarà difficile conseguire risultati superiori a quelli che si ebbero con l'Unione interparlamentare della pace, sôrta a Parigi nel 1889, e con le Conferenze internazionali dell'Aja, iniziate nel 1899. L'Unione interparlamentare della pace, creata col proposito di favorire lo sviluppo della procedura arbitrale e di instaurare tra le varie Potenze relazioni di reciproca fiducia, potrà assumere più vaste proporzioni, accogliere la rappresentanza di tutti i Parlamenti del mondo, organizzare più frequenti riunioni e discutere i progetti di nuove leggi internazionali, preparando il lavoro di più utili conferenze. A questa Unione si aggiungerà l'opera di istituzioni sôrte per promuovere i progressi del Diritto internazionale, come quelle affermate a Gand nel 1873 ed a Washington nel 1916, e le varie Società per la pace costituite in varie Nazioni, che potranno ora raccogliere i loro sforzi e volgere l'opera comune ad assicurare la pace fra le Nazioni.

Digitized by Google

Si dovrà provvedere alla fondazione di un istituto unitario e permanente del quale facciano parte i rappresentanti dei varî Stati consociati, imperocchè la Società delle Nazioni si propone di offrire una soluzione giudiziale dei conflitti internazionali di ogni natura, evitando il ricorso alla forza armata e chiudendo il periodo delle grandi guerre. La Corte permanente di arbitrato sôrta dalla Conferenza dell'Aja del 1899 già si è mostrata adatta a compiere una grande riforma pacificatrice, e basterà imprimerle carattere più democratico ed assetto veramente internazionale, ampliando la cerchia della sua competenza. Sarà sopratutto necessario provvedere alla riforma del procedimento arbitrale rafforzando l'autorità di questa Corte, e procurando di conseguire un accordo per un sistema di sanzioni che valgano veramente ad assicurare l'applicazione delle sue decisioni.

Le prime e più necessarie conseguenze dell'istituzione della Società delle Nazioni saranno quelle dell'effettivo disarmo e della proclamazione della libertà dei mari. Il disarmo è conseguenza della grande conflagrazione mondiale, dalla quale i popoli belligeranti sono usciti tutti economicamente esausti, per cui è diventato un'esigenza sentita da tutti i popoli che non vogliono andare incontro alla propria rovina. Fuor di dubbio, il disarmo non potrà mai essere completo, sia per la necessità che ogni Stato ha di provvedere alla propria sicurezza interna, sia nell'eventualità di concorrere con altri ad ufficî di polizia internazionale. Fuor di dubbio però, il numero degli armati che ciascuna Nazione potrà mantenere non può essere determinato per solo effetto di accordi internazionali. Il problema è assai più complesso di quanto si può immaginare e non desta sorpresa il vedere che non ha fatto, si può dire, un solo passo dacchè fu posto sul tappeto delle conferenze internazionali.

Vi è anzitutto la questione fondamentale se debba mantenersi la coscrizione o provvedere all'esercito con arruolamenti volontarî. Non si possono trascurare le esigenze dei servizi speciali e di tutte quelle armi le quali esigono pure una non breve preparazione ed una speciale educazione da parte di coloro che devono eventualmente servirsene. Vi sono poi tutti

Digitized by Google

i servizi sussidiarî, ai quali pure è necessario provvedere. L'ordinamento dell'esercito è anche connesso al mantenimento dell'ordine interno, per il quale non basta certamente una forza speciale come è quella fornita oggi in Italia dal Corpo dei RR. Carabinieri e dalla Guardia Regia di recente istituzione, mentre non riuscirebbe difficile provvedere eventualmente alla militarizzazione di talune categorie di servitori dello Stato, che dovrebbero concorrere al mantenimento e, occorrendo, al ristabilimento dell'ordine pubblico.

Del resto, la questione del disarmo nei riguardi delle relazioni internazionali ha carattere piuttosto subordinato, in quanto costituirà una misura di semplice e facile applicazione soltanto quando un perfezionato organismo giuridico internazionale assicurerà ad ogni Stato garanzie di sicurezza e di giustizia superiori a quelle che hanno offerto sino ad ora gli eserciti e le flotte. Fino a che restano tante cause di conflitto, fino a che Stati grandi e piccoli si trovano ancora avvolti in fiere contese per i proprî confini, e le più sfrenate ambizioni di egemonie territoriali e marittime contendono tra loro, ci sembra ben difficile che le Nazioni possano affidarsi altrimenti che alla forza delle armi, dappoichè da un momento all'altro può prorompere sui loro confini la minaccia di un nemico che la Società delle Nazioni non basta certamente a trattenere.

Più facile sembra il problema della libertà dei mari, per quanto anch'essa implichi la riduzione degli armamenti navali (1). Il problema della libertà dei mari con la costituzione della Società delle Nazioni dovrebbe mutare completamente di aspetto, assicurando, anche in tempo di guerra, questa libertà agli Stati neutri ed alle stesse Potenze belligeranti, limitando cioè la guerra alle sue più strette necessità, mentre non vi è alcun bisogno di estenderne i danni oltre quanto è necessario per colpire il nemico. Anche su questo punto però non possiamo sperare di

(1) Raymond Garfield Getell, *The freedom of the seas*, nella citata opera di Duggan, pag. 253-272; Davidson, *The freedom of the seas*, New York; Ramsay Muir, *The freedom of the seas*. « mare liberum ».

Digitized by Google

conseguire grandi risultati, quando ci troviamo di fronte ad una Potenza per la quale la libertà dei mari significa la sua assoluta prevalenza sui medesimi, per cui nessuna riduzione di forze navali potrà togliere all'Inghilterra la sua preminenza nè scemare la necessità di avere sempre aperte davanti a sè le vie del mare e libere le comunicazioni commerciali col resto del mondo, specie con le sue dipendenze, dalle quali trae il quotidiano alimento della sua vita economica.

In conclusione, non si può dire che il Patto della Società delle Nazioni quale venne adottato nella Conferenza del 28 aprile 1919 abbia fatto grandi progressi, e per conseguenza ci rimane a chiudere il presente lavoro col darne un breve riassunto. Scopo di questo Patto era lo sviluppo della cooperazione tra le Nazioni, l'affermazione dell'obbligo di non ricorrere alla guerra, il mantenimento di relazioni internazionali fondate sulla giustizia, sull'onore e il rispetto scrupoloso di tutti gli obblighi derivanti dai trattati. Alle Nazioni che prime aderirono alla Società delle Nazioni ed alle altre invitate ad accedervi si vennero successivamente aggiungendo anche quelle che ne erano state dapprima escluse, essendo stabilito che « ogni Stato, dominio o colonia che si governa liberamente può divenire membro della Società se la sua ammissione è approvata dai due terzi dell'Assemblea, purchè dia garanzie effettive della sua intenzione sincera di osservare i suoi impegni internazionali e di accettare il regolamento per quanto concerne le forze e gli armamenti militari e navali della Società ».

Nella rappresentanza della Società delle Nazioni è stata mantenuta non solo un'ingiusta distinzione fra Potenze principali e secondarie, ma si è perpetuata altresì una distinzione fra vincitori e vinti, affatto ripugnante ad un'istituzione internazionale. Si aggiunga che le decisioni dell'Assemblea devono essere prese all'unanimità dei suoi membri, e con questo sistema si continuerà l'insuccesso delle due Conferenze dell'Aja, e si impedirà probabilmente qualsiasi progresso internazionale del nuovo ordinamento. La Sede della Società venne stabilita a Ginevra, pur affermando il diritto di portarla altrove, tanto più che sin da

Digitized by Google

principio parecchi dei membri della Società avrebbero preferita la scelta di Bruxelles.

La Società delle Nazioni riconobbe che la conservazione della pace esige la riduzione degli armamenti nazionali al minimo compatibile con la sicurezza nazionale e con l'esecuzione delle obbligazioni internazionali imposte da un'azione comune; essa prepara pertanto i progetti per la riduzione degli armamenti, e le misure adatte a limitare la produzione di munizioni e di materiale da guerra. Con singolare ingenuità si è convenuto che i membri della Società si impegnano a scambiare nel modo più franco e completo tutte le notizie relative alle proporzioni dei loro armamenti, ai loro programmi militari e navali, e alla condizione delle loro industrie che possono essere utilizzate per la guerra, dimostrando così di non tenere appunto alcun conto dei fatti che prepararono l'ultima guerra. I membri della Società convennero inoltre che se sorge tra due o più Nazioni un conflitto, devono ricorrere alla procedura dell'arbitrato, o sottoporlo all'esame del Consiglio, aggiungendo che in nessun caso devono ricorrere alla guerra prima di un termine di tre mesi dopo la sentenza degli arbitri, o il rapporto del Consiglio, ingenue disposizioni che non solo ammettono la possibilità di nuove guerre, ma ne determinano quasi la procedura. Con altri accordi si procurò di assicurare il benessere e lo sviluppo dei popoli che costituiscono colonie di altri Stati, nonchè di provvedere ad interessi di ordine generale, come le misure profilattiche contro le malattie contagiose, il controllo generale del commercio delle armi, gli accordi relativi alla tratta delle donne e dei fanciulli, del traffico dell'oppio e di altre droghe nocive. Nel complesso, il trattato rivela certamente molte buone intenzioni, ma gli scarsi risultati conseguiti dopo un anno che esso è in vigore non ci dànno troppi affidamenti per l'avvenire di questa tanto invocata istituzione.

Digitized by Google

WOODROW WILSON

LO STATO

Digitized by Google

A

MIA MOGLIE

CHE COL SUO AFFETTUOSO CONSIGLIO

E CON L'INTELLIGENTE AIUTO

TANTO GIOVÒ ALLA PREPARAZIONE

DI QUEST'OPERA

RICONOSCENTE DEDICO

Digitized by Google

PREFAZIONE

Lo scopo ed il piano di questo volume mi sembrano evidenti, ma alcune parole di prefazione gioveranno a coloro che dovranno servirsene per l'insegnamento. Nel compilarlo non ho potuto seguire alcun modello, imperocchè, per quanto mi consta, nessun'opera di questo genere è stata tentata a scopo educativo. Per conseguenza sono stato costretto a raccogliere nel mio volume molti particolari che avrei potuto forse riassumere, al fine di far comprendere esattamente il meccanismo dei principali Governi moderni. Siffatta lacuna di opere alle quali rinviare gli studiosi per notizie complementari, limitò di conseguenza il mio studio nell'esame dei principî generali, e allo sviluppo di opportuni raffronti fra i diversi sistemi politici. Per raggiungere il fine che mi ero proposto, ho dovuto invece diffondermi maggiormente nell'esposizione dei singoli fatti.

Il volume riuscì per conseguenza molto ampio. Nella stampa ho creduto utile servirmi di due caratteri diversi, adoperando il più piccolo per quella parte della materia che nell'insegnamento può eventualmente essere anche omessa, senza interrompere la continuità del testo. Nel medesimo tempo i paragrafi stampati in carattere diverso formano parte integrante del testo medesimo, e non sono separati da esso come lo sarebbero stati in note a piè di pagina, per cui possono essere seguìti insieme al testo da chi desidera avere una idea più completa di tutta la materia.

Nella parte storica, più che altrove, ho subìta la tirannia dello spazio e devo pertanto affidarmi all'aiuto attivo ed intelligente

Digitized by Google

dell'insegnante. Traendo i fatti politici da tutto il corso della storia, come ho dovuto fare, sicuro della competenza dell'insegnante e della piena cognizione dei fatti storici da lui posseduta, ho pensato che egli potrà facilmente completare l'opera mia. Per conseguenza questo volume, per quanto ampio, per il suo fine educativo, è suscettibile di ulteriore svolgimento. Mi affido che gioverà ad eccitare insieme insegnanti e studiosi per guisa da riuscire un libro di testo di carattere generale e pratico.

I Governi che mi sono proposto di descrivere sono i tipi delle singole specie. Allo studio della politica moderna dovevo necessariamente premettere quello delle Costituzioni degli Stati dell'antichità classica. Il Governo della Francia ci porge l'esempio di un Governo unitario sotto un certo aspetto, come quello della Gran Bretagna ci dà un diverso esempio di Governo unitario, più saldo e complesso. La Germania è il tipo di un Impero federale affatto eccezionale, mentre la Svizzera e gli Stati Uniti costituiscono due repubbliche federali diverse, specie nell'ordinamento del potere esecutivo. L'Austria-Ungheria ci porge ora l'unico esempio di una monarchia duale, imperocchè la Svezia e la Norvegia, dopo la pubblicazione della prima edizione di quest'opera, si sono pacificamente staccate e costituiscono due monarchie. La Russia ha certamente un posto importante nella politica europea, e avrebbe meritato un capitolo a parte, ma in coscienza non ho potuto dare al volume proporzioni maggiori. Neppure se ne avessi raddoppiata la mole, avrei potuto raccogliere una completa esposizione degli ordinamenti amministrativi e costituzionali di tutti i principali Stati d'Europa.

Confidando che quest'opera riuscirà utile ai miei colleghi, ho tenuto conto dello sviluppo degli studî politici comparati che destano un così grande interesse specialmente da alcuni anni e più che altrove negli Stati che si servono dell'idioma inglese. Ho pensato che è veramente giunto il momento di diffondere più largamente lo studio delle scienze politiche nelle scuole superiori dell'America, tanto più constatando che le nostre istituzioni possono essere comprese ed apprezzate soltanto da

Digitized by Google

coloro che hanno un'idea degli altri sistemi di Governo e conoscono i fatti principali della storia generale delle istituzioni politiche. Con l'uso di questo metodo storico e comparativo si consegue facilmente una più rapida e completa istruzione. Da un lato il raffronto dell'ordinamento e dei sistemi di Governo, con una unità di struttura che è il procedimento maggiore di quelle che chi incomincia lo studio delle istituzioni crede di trovare, giova a scemare credito a molte teorie sfatate, e ad accrescerlo ad alcuni sistemi di Governo. Quando sieno notate accuratamente queste differenze, riesce più facile determinare quelle che si connettono alle sorgenti della storia e al carattere nazionale. Queste differenze costituiscono in generale i veri contrassegni caratteristici delle singole nazioni, talvolta, riassumendo il risultato delle comuni esperienze, talvolta costituendo vere regole universali, che in alcuni casi sono piuttosto imitazioni. Certamente non bisogna da questo desumere che il metodo comparativo e storico, da me seguìto, sia scevro di inconvenienti, nè mi dilungherò nell'esporre ulteriormente i fini di questo volume, limitandomi a chiedere l'indulgenza del lettore per i difetti della sua esecuzione.

Nel descrivere l'ordinamento degli Stati moderni mi sono valso principalmente del grande *Manuale del Diritto pubblico moderno* pubblicato dal prof. Enrico Marquardsen dell'Università di Erlangen. Questa incomparabile raccolta di monografie *Sul Diritto pubblico dei varî Stati moderni*, che si incominciò a pubblicare nel 1883, è ora completa. Nella maggior parte dei casi mi fornì il materiale necessario per l'esposizione della materia, e me ne servii costantemente nella preparazione del mio lavoro.

Debbo speciali ringraziamenti ad alcuni amici, che mi furono larghi dei loro consigli e mi aiutarono alla correzione del manoscritto. Questi ringraziamenti rivolgo specialmente ai professori Erberto D. Adams e G. M. Vincent dell'Università di G. Hopkins (Filadelfia), al professore G. F. Jameson dell'Università di Brown (Baltimora), e al professore Munroe Smith del Columbia College (Nuova York). A questi signori rendo pubbliche grazie insieme alle mie scuse per averli associati ad un'opera che non pretende

Digitized by Google

di essere perfetta. Ma essi hanno il merito delle sue perfezioni, senza avere alcuna responsabilità per le sue deficienze.

Il capitolo sulla Svezia e Norvegia in questa nuova edizione è stato in gran parte rifatto a cura dei professori Carlo Howard Mac Ilwain, e Roberto Stockton Pyne, insegnante di storia politica ed economia nella Università di Princeton.

WOODROW WILSON.

L'opera di ENRICO MARQUARDSEN, *Manuale di Diritto pubblico moderno*, si cominciò a pubblicare nel 1880 e subì varie modificazioni. L'autore affidò la trattazione delle singole monografie ai più illustri professori di scienze politiche delle Università germaniche. Nel 1907 venne iniziata una seconda edizione più completa e meglio ordinata nella quale sino al 1914 erano stati pubblicati ventisei volumi. Riservandoci di darne notizia nei singoli capitoli, per quanto trattasi di opere ad essi relative, notiamo qui che nella prima edizione venne pubblicato un volume sul *Diritto Pubblico Italiano* di ENRICO BRUSA, ed altri sulle Costituzioni dell'Olanda, delle Città Anseatiche e di altri Stati, che ancora non trovarono posto nella seconda edizione. I volumi di questa contengono le monografie sul Diritto pubblico dei seguenti Stati: Impero Germanico, Württemberg, Braunschweig, Baden (due volumi), Francia, Belgio, Grecia, Sassonia, Austria, Lussemburgo, Stati Uniti d'America, Norvegia, Oldemburg, Ungheria (due vol.), Russia, Finlandia, Assia, Danimarca, Baviera (due vol.), Francia (Diritto amministrativo), Spagna, Gran Bretagna e Irlanda, Alsazia e Lorena. Furono pubblicate inoltre speciali monografie sul Diritto internazionale, sulla statistica, e su altre materie affini al Diritto pubblico.

Accanto a questa grande opera dobbiamo ricordare la nostra *Biblioteca di Scienze politiche e amministrative*, che mira allo stesso fine e nella quale furono accolti i più illustri scrittori di ogni Nazione, premettendo ad ogni volume una prefazione del professore ATTILIO BRUNIALTI, per guisa da trattare successivamente tutte le principali materie del Diritto pubblico. La prima serie comprende sette volumi, dieci la seconda, e la terza, per la quale l'on. BRUNIALTI si è associato i professori ORESTE RANELLETTI e GIULIO CESARE BUZZATI per darvi maggiore sviluppo al Diritto amministrativo e al Diritto internazionale, è ora in corso di stampa. Anche di questa ricorderemo le pubblicazioni più notevoli nei singoli capitoli del testo ai quali si riferiscono.

(A. B.).

Digitized by Google

CAPITOLO I.

LE FORME DI GOVERNO PRIMITIVE

1. Natura della questione. — L'origine probabile del Governo è questione di fatto che vuole essere risolta non per via di ipotesi, ma con l'esame della storia. Possiamo ancora trovarne gli elementi nella storia delle società primitive. Allo stesso modo che sono state conservate le tracce dei più antichi animali, in cotal guisa incorporate nello stesso suolo, frammenti delle prime istituzioni ci sono pervenuti chiusi nelle leggi e nei costumi che vissero sino a noi, petrificati nell'ordinamento di tribù selvagge o conservati come curiosità archeologiche da qualche storico antico come in un museo. Questo metodo di ricostruire la storia, per quanto possa essere limitato e non scevro di dubbî, compensa coloro che si dedicano a pazienti studî comparativi e all'analisi, come archeologi e filologi trovano compenso nel materiale raccolto. I fatti che si riferiscono all'origine ed alla storia primitiva del Governo non sono meno utili di quelli relativi allo sviluppo e alle relazioni delle lingue, alla genesi ed al progesso delle arti e delle scienze. La luce che possiamo trarre dalle nostre cognizioni sulle prime origini della società, per quanto incerte, sono sempre preferibili a quelle che ci possono procurare le più dotte ipotesi, e meglio giovano a farci conoscere la storia primitiva dei Governi.

2. Razze da studiare: Gli Ariani. — Per istituire più ampî paragoni nel tracciare lo sviluppo dei Governi primitivi sarebbe desiderabile comprendere in uno studio di quelle società non solo le razze ariane e semitiche, che ebbero la parte principale nella storia dell' Europa, ma altresì tutte le tribù primitive delle cui istituzioni e del cui sviluppo possiamo avere notizia, Ottentotti e Irochesi, Finni e Turchi. Questo studio più vasto gioverebbe a ricondurre tutte le forme di Governo ad un comune tipo originario. In pratica è inutile raccogliere sino a questo punto usi e tradizioni di popoli selvaggi per formare una base solida la quale consenta

Digitized by Google

di studiare le varie forme di Governo nate e giunte al loro completo sviluppo nel mondo politico al quale apparteniamo.

Per tracciare l'evoluzione dei Governi d'Europa e d'America che costituirono l'ordine sociale di queste forti e nobili razze, e consentirono loro di fare così grandi progressi civili, è essenziale conoscere la storia politica dei Greci e dei Latini, dei Teutoni e dei Celti, del pari che gli originali costumi politici e le idee delle razze ariane e semitiche. I presenti Governi d'Europa e d'America porgono i tipi dominanti ai nostri giorni: lo studio di altri sistemi distrutti o scomparsi ci aiuterà a comprendere quelli che sopravvissero e prevalsero definitivamente.

3. Razze semitiche e turaniche. — Le stesse istituzioni semitiche occupano soltanto un posto secondario in queste nostre indagini, imperocchè il patrimonio delle forme dei moderni Governi d'Europa ha base ariana. La storia politica dei popoli semitici e turanici non può considerarsi come parte della storia dei Governi europei; esistono soltanto alcune analogie in parecchie fasi primitive del loro sviluppo. Razze ariane, semitiche e turaniche sono passate a quanto pare in uno o nell'altro periodo della loro storia per forme simili di ordinamento sociale. Di conseguenza ciascuna ci consente di dedurre dalla sua storia, e dai costumi sociali che meglio sopravvissero alle successive evoluzioni, la vita politica degli altri popoli. I costumi ariani possono spesso essere meglio determinati con esempi tolti dai popoli semitici o turanici; ma noi dobbiamo rivolgere i nostri studî principalmente agli Ariani.

4. Governi primitivi fondati sulla parentela. — Le notizie che abbiamo delle nazioni che vissero nei primi albori della storia provano chiaramente che l'ordinamento sociale e per conseguenza il Governo, forma visibile di quest'ordinamento, ha origine nella parentela. Il vincolo primitivo e la sanzione originale dell'autorità suprema derivano dalla stessa sorgente, la consanguineità reale o fittizia. In altre parole, le famiglie furono i nuclei primitivi dell'ordinamento sociale, e si vennero in larga misura separando. L'uomo, la sua donna, i loro discendenti vivevano generalmente a parte. A poco a poco, sotto l'influenza di numerosi mutamenti nei costumi e nell'ambiente sociale, l'ordinamento familiare si allargò e le famiglie si unirono in comunanze. Un gruppo di uomini che si considerava in cotal guisa unito da vincoli di parentela, costituì il primo Stato.

5. Storia primitiva della famiglia. Fu essa patriarcale? — La origine del Governo è pertanto intimamente connessa alla storia

Digitized by Google

primitiva della famiglia. Pur troppo le conclusioni che si possono trarre dalle notizie raccolte sulle origini della famiglia hanno dato luogo alle dispute più vivaci. Le diverse opinioni possono essere ricondotte ai due opposti tipi seguenti:

1° La famiglia patriarcale, alla quale risale la storia primitiva delle più grandi razze e con la quale pare che questa storia abbia origine, era la famiglia nella sua prima forma, la famiglia originale, la vera famiglia arcaica.

La famiglia patriarcale è quella nella quale la genealogia si riferisce ad un comune antenato maschio, scendendo per linea diretta maschile, e nella quale l'autorità appartiene al più vecchio ascendente maschio vivente.

2° La famiglia patriarcale che si trova in uno o nell'altro stadio di sviluppo di tutte le genti civili era una forma relativamente progredita della famiglia, non già la sua forma primordiale; a questo grado era pervenuta, infatti, dopo essere passata per diverse forme di poliandria (pluralità di mariti) e di poligamia (pluralità di mogli); prima ancora vi era stato un periodo di promiscuità di relazioni sessuali e per conseguenza una grande confusione nelle relazioni consanguinee e nel governo dei discendenti.

A dir breve, si può affermare da un lato che la famiglia patriarcale era la famiglia primitiva, ma dall'altro si deve riconoscere che costituiva a sua volta la forma derivata di una più antica e meno elevata organizzazione sociale.

6. La prova. — Naturalmente non è possibile enumerare tutte le prove raccolte per risolvere in un senso o nell'altro una questione così oscura e complessa. Basti affermare che presso molte razze primitive si trovano numerosi casi in cui la parentela si riferisce soltanto alla madre, come se la paternità fosse sempre incerta o sconosciuta; dove la consanguineità esiste nella vasta cerchia d'una tribù, non per discendenza effettiva o supposta da un comune antenato, ma perchè si immagina che questo sia stato un uccello o una belva da cui la tribù avrebbe preso il suo nome, come se non si fosse trovato altro mezzo per determinare la comunanza del sangue. Si trovano del pari numerosi esempi di matrimoni tra fratelli e sorelle, di gruppi di uomini e donne insieme conviventi, o di uomini con una sola donna. D'altronde presso alcune tribù, dove la poligamia o anche la monogamia ancora esiste insieme ad una disciplina patriarcale, si possono trovare tracce precise della evoluzione per la quale si sarebbe riusciti a queste forme più civili di ordinamento familiare,

Digitized by Google

muovendo dalla primitiva consuetudine di multipli o vaghi matrimoni, ed anche da una più completa promiscuità di relazioni sessuali.

I popoli presso i quali sono state osservate siffatte promiscuità non sono tra coloro che emersero nella storia d'Europa. Presso quasi tutti i popoli europei esiste una tradizione evidente e non interrotta, che ci consente di risalire ad un potere e ad un ordinamento patriarcale. Il diritto romano, origine delle moderne idee del diritto e base delle nostre consuetudini giuridiche, serba dovunque il segno indelebile dell'età primitiva nella quale il *pater familias* era insieme re e sacerdote. Le istituzioni greche hanno carattere analogo e di poco meno preciso. Nessuna credenza è più profondamente radicata nelle tradizioni dei grandi popoli che hanno esercitata una influenza sulla storia moderna di quella di una discendenza diretta in linea maschile da un comune antenato umano o divino; e nessuna traccia è stata più spesso messa in evidenza di quella, impressa nell'anima stessa della loro costituzione, di un ordinamento patriarcale della famiglia primitiva come l'archetipo del primitivo ordinamento politico.

7. La conclusione più attendibile. — La prova di una alleanza determinata da qualche cosa di più vago del matrimonio non ha in nessun ricordo tale carattere da garantire che la promiscuità nelle relazioni sessuali costituì per ciascun popolo la prima fase regolare dello sviluppo sociale. « Tutte le prove che possediamo mirano a dimostrare che presso i nostri antenati più remoti la famiglia, non la tribù, costituiva il nucleo di ciascun gruppo sociale e in molti casi l'unico gruppo sociale..... Tuttavia sembra probabile che tra i nostri primi antenati prevalesse quasi esclusivamente la monogamia » (1).

La promiscuità non appartiene alle epoche primitive, o ad un ordine regolare della vita sociale, ma piuttosto a periodi eccezionali di confusione e di demoralizzazione, a tempi di decadenza civile, anzichè all'origine delle razze. La poliandria si è sviluppata dove le donne erano in numero molto inferiore agli uomini e quasi necessariamente scomparve appena venne ristabilita la proporzione numerica fra i sessi. La poligamia « fu meno frequente nelle fasi primitive della civiltà, dovunque le guerre non modificarono notevolmente la proporzione tra i sessi; dove si provvedeva principalmente con la caccia ai bisogni della vita

(1) WESTERMARCK, *Storia del matrimonio umano* (ingl.), pag. 538-549.

Digitized by Google

e il lavoro della donna aveva per conseguenza minor valore; dove non vi era cumulo di ricchezze o distinzione di classi, più di quanto avvenisse in più progrediti stadî di civiltà » (1). La poligamia, ad ogni modo, fu il fatto di una piccola minoranza di uomini ricchi e potenti; la maggioranza era per necessità o per costume fedele alla monogamia. Anzitutto l'istinto monogamo dell'uomo che lo colloca al più alto grado del regno animale, ed ha comune appunto con gli animali superiori, contribuì ad escludere le relazioni sessuali comuni e multiple ed a costituire famiglie distinte, fondate su matrimoni monogami.

Le razze importanti che dominarono in Europa conquistarono in ogni caso la loro posizione superiore per virtù della disciplina e dell'ordine della vita familiare nel patriarcato. Il padre, con una o più donne, è il capo della famiglia e la famiglia sotto la sua diretta autorità e il suo saldo ordinamento servì, a traverso i tempi, di prototipo e di modello allo Stato.

8. Dalla famiglia patriarcale allo Stato. — Fra questi popoli Ariani fu prima la famiglia della quale il padre era re e sacerdote. Vivente il padre, i figli erano sempre minorenni. Potevano prender moglie, aver figliuoli, ma non esercitavano autorità distinta ed indipendente sino a che viveva il padre, che attribuiva loro spontaneamente quella parte di autorità che credeva opportuno. Quanto possedevano, anche la vita e quella dei loro dipendenti, erano in balìa del padre, sovrano assoluto. Siffatto gruppo si allargò naturalmente col tempo nella *Gens* (*House*); per essa il capo emanò norme speciali. La *gens* considera come simbolo di unità della complessa famiglia certi riti comuni, certe prescrizioni religiose; i capi delle *gentes* esercitavano, per la loro posizione elevata, funzioni rappresentative e probabilmente anche esecutive. Più tardi, quando si ampliarono gli ordinamenti sociali, le *gentes* furono assorbite a loro volta. La prima unità politica distinta fu senza dubbio la tribù più larga, la *gens*, con tendenza subordinata, un corpo nel quale l'autorità del capo diventa a poco a poco il vincolo dell'unione, mentre ne esisteva un altro, non bene determinato, nel quale i diritti di famiglia devono aver avuto una tendenza prevalente prima dell'affermazione di un ordine comune. In questo la *gens* costituiva soltanto una unità di associati ed una corporazione di lavoratori.

Le tribù si unirono alla fine per formare lo Stato. Al tempo della vita nomade l'ordinamento della tribù era sufficiente, nè si

(1) WESTERMARCK, op. cit., pag. 548.

Digitized by Google

era mostrata la necessità di alcun'altra istituzione più stabile, definitiva ed efficace. Ma quando vennero i giorni del maggior lavoro del popolo, ed una vita più attiva determinò nuovi elementi di organizzazione, un potere più ampio ne germogliò quasi per generazione spontanea. Seguì allora un fatto veramente decisivo. Lo Stato spogliò delle loro funzioni la *gens* e la tribù come unità politiche, e si consolidò esso medesimo, non sulle fondamenta loro, ma su quelle della famiglia, come unità originale della struttura sociale. La *gens* e la tribù giunsero allora soltanto come unità religiose, o come unità politiche inferiori per rappresentare lo Stato.

9. Ipotesi da escludere. — Nell'esaminare il primo stadio dello sviluppo politico è necessario allontanare dalla mente taluni preconcetti che giovano a legittimare le idee moderne del Governo, ma non si confanno alle sue origini primitive. Non è possibile farsi un'idea esatta della storia primitiva delle istituzioni senza prima spogliare la mente di alcuni concetti naturali, in apparenza anche necessarî. I secoli che ci separano dall'infanzia della società, ci separano altresì, di tutta durata della storia del pensiero umano, dalle idee nelle quali erano nati i fondatori della razza; soltanto un grande sforzo di immaginazione può mettere lo studioso dei nostri giorni in grado di acquistare quelle cognizioni dell'autorità e dei vincoli sociali tra i quali nacque l'idea del Governo.

10. Lo Stato e il territorio. — Non è possibile, per esempio, alla mente moderna, concepire un ordinamento politico nomade, uno Stato, senza un proprio territorio o fuori di determinati confini territoriali, composto di persone senza stabili e certe dimore. Eppure tali furono i primi Stati, tribù, gruppi nomadi, sempre occupati alla caccia, alla pesca, a tendere le reti su questo o quel fiume, a seguire la greggia d'una in altra montagna, d'uno in altro litorale, non considerandosi mai, nè essendo mai considerati dai loro vicini come definitivamente stanziati sopra un determinato territorio. Gli storici hanno ricordato numerosi esempi, che mostrano l'evidenza di questi fatti ed abbondano anche nella storia d'Europa sino al quinto secolo dell'êra nostra. I Franchi furono assorbiti nell'Impero romano, perchè non avevano mai avuto l'idea di essere confinati entro un particolare territorio franco. Allontanandosi dalle sorgenti del Reno non lasciavano dietro la Francia; il loro re abbandonava le antiche sedi, non come re di Francia, ma come capo dei Franchi. Erano re dei Franchi quando i territorî che formano ora la Germania, al pari

Digitized by Google

di quelli che vanno sotto il nome di Francia, erano in possesso di questa razza dominatrice e diventarono re di Francia parecchi secoli dopo, quando chiusero la loro autorità entro i confini di un territorio determinato. La sovranità, spinta dall'evoluzione del feudalismo (vedi nn. 313, 323, 351, 352) trovò finalmente un fondamento locale ed un nome.

11. Lo stesso avvenne delle altre genti germaniche. Avevano anch'esse condottieri che erano capi di popolo, non sovrani di un territorio. Furono re degli Angli per anni, anzi per secoli, anche dopo il 419, prima che si sapesse che cosa era un re d'Inghilterra. Giovanni fu il primo ad assumere ufficialmente questo titolo. Vero è che l'ordinamento sociale aveva contribuito dovunque a renderli sempre più strettamente connessi alla terra dalla quale ciascun gruppo sociale traeva la sua sussistenza. Specie quando la vita nomade venne abbandonata e le occupazioni permanenti dell'agricoltura condussero gli uomini a stabilirsi sulla terra che impararono a coltivare, la vita politica, come qualsiasi altra attività, venne a connettersi sempre più intimamente al territorio occupato dalla comunità. Ma la nozione di questo vincolo che connetteva l'autorità alla terra, si sviluppò lentamente, ben lungi dall'essere contemporanea alla nozione del Governo.

12. Le definizioni moderne dello Stato limitano sempre la sua sovranità ad un determinato territorio. « Lo Stato — così la più comune — è un popolo ordinato legalmente in un determinato territorio ». I primi fondatori del Governo non avrebbero compresa siffatta definizione, perchè non avrebbero potuto immaginare per qual motivo un popolo non si potesse trasferire « con armi e bagaglio » in altre terre. Nè potevano comprendere per quale motivo si potesse impedire a questo popolo di trasportare le sue tende e i suoi beni d'una in altra migrazione senza turbare l'integrità o quanto meno la regolare amministrazione del nascente Stato. Ciascun gruppo organico poteva acquistare con altri mezzi la coscienza della propria unità e distinguersi dai gruppi analoghi, senza bisogno di esserne separato da montagne o da fiumi. I Governi primitivi erano uniti da vincoli più sicuri di quelli della geografia, più reali di quelli della semplice contiguità del territorio, dai vincoli di una parentela reale o fittizia. Avevano una vita sociale per effetto dei loro vincoli di consanguineità, per le quotidiane relazioni reciproche, che costituivano il legame, ma non la sorgente, della loro vita in comune.

13. Lo " status „ contro il contratto. — L'idea di un contratto primitivo, inteso a determinare le relazioni tra gli individui in

Digitized by Google

ordine alla formazione dello Stato, è anche meno necessaria all'idea moderna dello Stato dell'elemento territoriale. Ma anche questa idea dev'essere messa da parte per comprendere la società primitiva. In questa società gli uomini nascevano nelle condizioni e nel luogo che dovevano conservare per tutta la vita, come avviene presso i popoli che conservarono la loro prima idea dell'ordine sociale, la legge dello *status*. Gli uomini non si possono elevare gli uni sugli altri come individui per loro propria elezione o con accordi volontarî.

Nella società primitiva chi nasce schiavo rimane schiavo, l'operaio resta operaio, il sacerdote sacerdote, perchè così vuole la legge dello *status*. Nessun merito può levare l'uomo al disopra del suo ambiente; le attitudini giovano entro i limiti della sfera nella quale ciascun uomo si può muovere per diritto di nascita. Nessuno può uscire dalla casta, senza perdere nel medesimo tempo la propria rispettabilità e la protezione della legge. Od altrimenti, considerando una società meno progredita, un figlio, qualunque sieno le sue qualità, non può sottrarsi all'autorità del padre, per quanto crudele ed inetto, o contrarre un vincolo che lo faccia mutare di famiglia e perdere di vista i doveri imposti dalla nascita. Qui non esiste alcuna idea di contratto. La carriera di ciascun uomo è determinata dalla nascita: il sangue che gli scorre nelle vene ne traccia le leggi. Spezzare i vincoli della nascita, in siffatto ordinamento, equivale ad infrangere non solo qualsiasi dovere sociale, ma anche i doveri religiosi, richiamando su di sè la vendetta degli uomini e degli Dei. La società primitiva non si fonda sul contratto, ma sullo *status* dell'uomo. Era necessario che lo *status* venisse spezzato da qualche rivoluzione cosciente o incosciente prima che si potesse manifestare l'idea di un contratto: solo quando apparve tale idea, furono possibili i mutamenti e le varietà delle condizioni sociali. Una trasformazione dell'ordine sociale esistente era l'ultima cosa alla quale potessero aspirare quelle comunanze primitive; le razze che accettavano le norme dello *status* nella loro rigidità, si trovano tuttora nelle condizioni in cui erano dieci e più secoli addietro. Secondo E. Spencer, « il fatto che la posizione sociale degli individui era determinata dalle loro effettive condizioni, costituisce il principio dell'evoluzione dell'ordinamento sociale ».

14. Teorie sull'origine dello Stato: Il contratto sociale. — Questo esame della società primitiva ci fornisce i dissolventi atti a distruggere certe teorie quasi universalmente ammesse sulla origine del Governo. La più celebre e la più importante di queste

Digitized by Google

teorie per il nostro esame è quella che attribuisce l'origine del Governo ad « un contratto sociale » fra i primi uomini.

Gli scrittori più conosciuti come difensori di questa dottrina sono Hooker, Hobbes, Locke e Rousseau. Le loro dottrine sono sviluppate specialmente nella *Politica ecclesiastica* di Hooker, nel *Leviathan* di Hobbes, nell'opera di Locke *Sul Governo civile*, e nel *Contratto sociale* del filosofo ginevrino.

La teoria si fonda sempre in origine sul fatto che al di fuori e al disopra di qualsiasi legge umana esiste dovunque una legge naturale. La storia di questo concetto del diritto naturale è stata svolta principalmente da Sumner Maine nel suo studio *Il Diritto antico* e in altre opere (1) (cfr. nn. 269-271). Questo diritto per Hobbes comprende « la giustizia, l'equità, la modestia, l'indulgenza », e si riassume nel principio « fa agli altri ciò che vorresti fatto a te ». I suoi principali commentatori lo considerano come il tipo astratto al quale devono conformarsi le leggi umane. Gli uomini nascono sotto l'impero di questo diritto naturale che li vincola nella loro coscienza individuale; ma questa coscienza è sopraffatta dall'orgoglio, dall'ambizione, dal desiderio di emergere e dalle altre passioni. Inoltre la legge naturale non costituisce un legame reciproco fra gli uomini. Dai suoi comandamenti sarebbe derivato certamente un accordo reciproco se fossero stati seguìti, ma erano trascurati, ad ogni modo se anche seguìti non avrebbero bastato a dare un sistema di Governo civile, tanto più che non sanzionavano l'istituzione di una magistratura, cioè non attribuivano ad alcuni uomini l'ufficio di essere giudici dei doveri e della condotta d'altri, ma lasciavano che le azioni di ciascun individuo venissero giudicate dalla sua coscienza. Secondo il « savio Hooker », le leggi di natura obbligano l'uomo in modo assoluto in quanto uomo, senza che esista tra i varî uomini alcuna relazione convenzionale, alcun patto esplicito di fare od omettere una data cosa. Ma poichè non siamo in grado di procurarci tutto ciò che è necessario alla nostra vita quale ci venne data da natura, ad una vita degna di uomini liberi, siamo naturalmente indotti, per supplire a questi difetti, a queste imperfezioni insite in noi quando viviamo isolati e solo per noi, a cercare di ravvicinarci ed associarci ad altri. Queste le cause che determinarono le prime riunioni degli uomini in società politiche (2). In altre parole, il lato combattivo ed

(1) SUMNER MAINE, *Leggi antiche*, cap. III, E, pag. 269-271.
(2) *Istituzioni ecclesiastiche*, libro I, cap. 10.

Digitized by Google

antisociale del carattere umano fu da principio troppo forte per questa legge di natura, e lo stato di natura nel quale questa legge e niente altro fuori di essa metteva ostacolo all'egoismo e alle passioni, diventò in realtà — come dice Locke — uno *stato di guerra*, di per sè intollerabile. Il risultato fu quello che siffatta condizione di cose doveva avere per non condurre ad un reciproco eccidio, una specie di accordo per cui gli uomini si acconciavano a vivere in società, ed a fare una politica comune. Esso importava la soggezione ad una comune autorità, incaricata di giudicare tra gli uomini, l'abbandono da parte di ciascuno dei diritti che si trovavano in antagonismo con diritti altrui, con una tolleranza reciproca ed una effettiva cooperazione. Locke afferma francamente che « tutti gli uomini sono naturalmente in questo stato, cioè nello stato di natura, e vi restano per loro spontaneo consenso, sino a che diventano membri di una società politica ». Le repubbliche si vennero fondando per effetto di una libera scelta degli uomini nell'alternativa possibile di continuare a vivere nello stato di natura.

15. I legislatori nella tradizione antica. — La tradizione antica aveva un altro mezzo di spiegare l'origine delle leggi e delle istituzioni. Il pensiero di quasi tutte le nazioni dell'antichità si rivolse a qualche legislatore, cui il loro Governo doveva la forma speciale e caratteristica se non anche l'origine. Al principio di molte storie vi è un Mosè, come in quella del popolo ebreo. L'oriente ebbe Manù, Creta Minosse, Atene vanta Solone, come Sparta Licurgo, Roma ha avuto Numa e così via via sino ad Alfredo d'Inghilterra. Vero è che questi nomi non si trovano sempre nelle prime storie dei Governi, ma si richiamano quasi costantemente al principio del Governo nazionale, e ci mostrano l'influenza, a primo aspetto poco evidente, degli individui, potenza creatrice primitiva delle più grandi combinazioni della politica. Essi affermano il concetto della scelta cosciente nella storia delle istituzioni, e considerano i sistemi come compiuti, anzichè nel loro sviluppo.

16. Teoria dell'origine divina dello Stato. — Non molto lungi da questi concetti dei primi legislatori, che sovrastando agli altri uomini per saggezza ed autorità dettavano le primitive istituzioni politiche come guidati da una ispirazione divina, è l'idea più moderna che attribuisce immediatamente a siffatta istituzione divina il governo degli uomini, come se lo Stato fosse una creazione di Dio. La teoria assunse la forma definitiva di considerare i legislatori umani come rappresentanti diretti da Dio o

Digitized by Google

considerò il Governo come il seguito della creazione divina dell'uomo.

17. Teorie e fatti. — Le moderne indagini sulla storia del genere umano ci hanno consentito di ricostruire nelle loro grandi linee la maggior parte delle idee e delle consuetudini della società primitiva e rivelarono i fatti che rendono per noi impossibile l'accettazione di queste teorie, in quanto non ne dànno una spiegazione esauriente.

I difetti della dottrina del contratto sociale sono troppo evidenti per meritare più di un breve cenno. Questa teoria manca di un fondamento storico. La famiglia fu il solo fondamento originario come lo *status* fu la base della società primitiva.

L'individuo contava nulla; la famiglia, la tribù erano tutto. Il Governo si affermò in cotal guisa prima dell'individuo, coevo ai primi istinti dell'uomo. Non vi era posto per un contratto, sebbene la teoria del contratto ne faccia il primo fatto costitutivo della vita sociale. Un contratto come quello che si immagina non avrebbe potuto essere eseguito senza l'appoggio di quel sentimento della legalità che regge ogni azione moderna. Quando ebbe origine il Governo nulla si sapeva della legge quale noi la intendiamo; unico legame fra gli uomini era la parentela: il sangue comune a tutti i membri dell'associazione. L'unica individualità era quella della comunità nel suo complesso. L'uomo era assorbito dalla società; fuor della parentela non vi era solidarietà, non doveri. I gruppi sono diventati Stati, non già affermando con reciproci accordi i loro diritti, ma tenendo conto del fondamento della parentela non per contratto, ma per adozione. Nessun volontario e razionale rispetto per la legge, bensì una soggezione istintiva alla autorità univa reciprocamente gli uomini; l'autorità non era fondata sul comune consenso, ma sulla reciproca subordinazione.

18. Riguardo alle teorie che attribuiscono l'origine del Governo ad un grande legislatore o ad un comando divino possiamo concludere che alcuni esagerano la parte avuta da uomini eletti, altri quella attribuita ai naturali istinti dell'uomo nella formazione e nello sviluppo delle società politiche.

19. La verità sulle varie teorie. — Ciascuna di queste teorie ha d'altronde una parte di verità. Sebbene il Governo non si possa dire originato da un vero contratto sociale e nessun sistema di leggi o di istituzioni sociali sia stato fatto da un uomo *con un colpo di mano*, non per questo il Governo nacque per generazione spontanea. La scelta volontaria ha sempre avuto una parte nel suo sviluppo. Da un lato non venne dato all'uomo già fatto

Digitized by Google

da Dio e d'altra parte non fu esclusivamente opera umana. Ebbe origine spontanea, naturale, innata nell'uomo e nella famiglia; Aristotele constatava semplicemente un fatto, quando diceva che « l'uomo è per natura un animale politico ». Ma il Governo, dopo la sua affermazione, subì profondamente l'influenza dell'uomo, che si fece perciò sentire non tanto nella sua origine, quanto nella sua evoluzione.

20. Conclusione. — Quando lo si consideri « alla luce della esperienza del genere umano », si può affermare « che il fondamento, l'origine della società non è un contratto; che questo contratto non è esistito in nessun caso a noi noto e non fu una condizione obbligatoria della società primitiva, nè di altre più progredite, sia tra sudditi e sovrani, sia tra membri uguali di un corpo sovrano. La vera base è l'accettazione delle condizioni che nacquero dalla stessa sociabilità inerente all'uomo, e lo sviluppo deriva dalle ricerche spontanee dell'uomo, secondo i suoi desiderî. È inesatto affermare — continua G. Morley (1) — che la costituzione dell'uomo è il fatto della natura, mentre la creazione dello Stato è il fatto dell'arte, come di affermare in senso contrario che i Governi nascono, non si creano. La verità è nel mezzo, in quanto le istituzioni devono la loro esistenza e il loro sviluppo allo sforzo riflesso dell'uomo che subisce l'influenza delle circostanze determinate da natura, del carattere umano e del campo esteriore della sua attività ».

21. I principî del Governo. — Il Governo ha attraversato in sostanza le medesime fasi primitive fra tutte le razze progredite. Incominciò certamente con una disciplina familiare ben determinata, che sarebbe stata appena possibile fra le razze nelle quali la consanguineità era soggetta ad una profonda confusione, e per conseguenza l'ordinamento della famiglia non avrebbe potuto avere alcun solido fondamento. In ogni caso, a quanto pare, quello che abbiamo creduto degno del nome di Governo nacque soltanto dopo lo sviluppo di un certo numero di famiglie ben definite, dove, per esempio, il padre comune era riconosciuto ed ammesso come capo. La famiglia patriarcale, sia stata essa o meno la forma grande della famiglia, costituì certamente la prima forma di Governo.

22. La famiglia, unità primitiva. — La famiglia fu la prima unità della società politica, lo strato sul quale si svilupparono le forme più complete di Governo. Gli individui riuniti a costi-

(1) *Studî sul « Contratto sociale » di G. G. Rousseau*, vol. II, pag. 183 e 184.

Digitized by Google

tuire le prime comunanze non erano isolati come ci vorrebbero far credere Locke e i teorici della sua scuola; erano famiglie individuali; e l'ordinamento di queste famiglie singole o aggruppate porse le idee nelle quali la società politica continuò la sua rotta. I membri di ciascuna famiglia erano legati dal vincolo di parentela. L'autorità del padre aveva l'unica sànzione di essere la fonte primitiva di tutte le relazioni del sangue. Nessun altro vincolo esisteva, nè si poteva concepire, oltre a quello creato da siffatte relazioni. Fuori della cerchia di esse l'uomo era estraneo a qualsiasi possibile relazione, era uno straniero o un nemico.

23. Persistenza dell'idea della parentela. — La società si allargò senza modificare questa idea. Il parentado fu ancora, nel fatto, come in teoria, il suo unico cemento. La comunità fu per molto tempo concepita come una grande famiglia. Quando, per effetto del suo sviluppo naturale, la famiglia, moltiplicando i suoi rami, diventò la *gens*, l'avo, il bisavolo, od un altro ascendente patriarcale non poteva più conservare l'unità dell'autorità domestica non ancora suddivisa. L'autorità scomparsa del comune antenato venne sostituita da quella meno estesa, ma non meno rispettata, di qualche anziano scelto nella *gens* stessa, il più anziano o il più capace. Si ebbe così il materiale per un completo corpo politico, per quanto fondato ancora sul principio della effettiva parentela.

24. Parentela fittizia: adozione. — Un ordinamento fondato su di una parentela fittizia doveva essere meno facilmente compreso in una società primitiva. Vi era la finzione pronta, semplice, antica dell'*adozione*, che secondo le idee dell'epoca non era però una finzione. L'adottato era membro della famiglia al pari di chi vi era nato. Era iniziato ai suoi misteri religiosi, ai quali invece nessun estraneo era mai ammesso; aveva per proprî i penati della famiglia e tutto ciò lo faceva entrare in essa come per una trasfusione di sangue. Così le famiglie si accrebbero con l'adozione di altre famiglie, innestando sul tronco primitivo nuovi rami, ed iniziandoli alla religione esoterica della *gens*. La *gens*, per natura o per artificio, diventò la tribù, e la tribù si sviluppò a comunità politica, senza perdere di vista un solo momento quel vincolo di parentela fuor del quale l'uomo primitivo non poteva avere relazioni, nè per conseguenza alcuna vita sociale.

25. Parentela e religione. — In questo sviluppo la parentela e la religione agirono come i due fattori più influenti. In molti esempi pare che la religione sia stata soltanto l'espressione della

Digitized by Google

parentela. Il culto principale, il più sacro per ciascun gruppo umano, famiglia o tribù, era quello degli antenati. Davanti all'altare della famiglia o della comunità l'uomo si trovava come in presenza delle ombre auguste degli antenati della famiglia e della razza. Ad essi rendeva omaggio, da essi invocava protezione e consiglio. Così anche l'adottato, ammesso in questa sacra comunione coi penati, accettava come suoi gli antenati della famiglia, ne assumeva i più serî doveri e acquistava tutti i privilegi della parentela. Altrettanto avveniva per la famiglia adottata dalla *gens*, e dalla *gens* accolta nella tribù. Il nuovo gruppo accettava gli antenati insieme al culto della *gens*, della tribù, della comunità da cui veniva adottato.

La religione era pertanto affatto inseparabile dal vincolo di parentela, come dire dall'idea di cui la parentela costituiva l'espressione. Era il segno, il suggello della consanguineità, l'espressione della sua santità, della sua unità, dei suoi doveri. Chi aveva accettato i vincoli di questa religione penetrava nel cuore della famiglia come per trasfusione del più puro suo sangue. La sua consanguineità nel pensiero dell'epoca non era dunque una finzione, ma una verità alla quale la religione dava il suo effettivo suggello.

26. I vincoli della religione e della tradizione. — I risultati di questa idea e di questo sistema di vita furono veramente importanti. È diventato luogo comune mettere in evidenza il rispetto degli Inglesi per i precedenti, e l'interessante sviluppo della *common law* e della *case law*, cioè del diritto consuetudinario e del diritto scritto. Ma neppure un Inglese o un Americano può facilmente concepire quale rispetto derivasse alla tradizione da questa beatificazione degli antenati. Anche noi abbiamo tenuto in grande venerazione i nostri *padri pellegrini* della Rivoluzione e li onoriamo sugli altari del 4 luglio con grande vantaggio del nostro patriottismo e della nostra moralità politica. Ma gli uomini del 1776, dobbiamo pur riconoscerlo, nonostante la nostra venerazione, sono uomini. Invece l'antenato dell'uomo primitivo diventava una divinità, con un potere immortale. Il suo spirito era sempre vivo per benedire o per maledire. Bisognava propiziarsene il favore e calmarne l'ira: tremenda sanzione nel rispetto della tradizione. Non era cosa di poco momento trascurare il culto di questi antenati: era lo stesso come sfidare apertamente gli Dei, offendere ogni sentimento religioso, infrangere i doveri della parentela spirituale. La tradizione era in questo imperativa, e naturalmente diventò un insieme di consuetudini della cui

Digitized by Google

importanza riesce difficile formarci un'idea, costituenti una norma suprema uniforme, imperativa, indistruttibile, perenne, che regolava con inesorabile precisione i più minuti particolari della vita quotidiana.

27. L'autorità della consuetudine. — Questo regno della legge consuetudinaria fu lungo e decisivo, con tendenza a ridurre la vita sociale ad una formola, lasciando ben scarso posto all'iniziativa individuale. La famiglia era un Governo dispotico, la società una serie di azioni abitudinarie. Ciascuno doveva conformarsi rigorosamente alle consuetudini della famiglia, della *gens*, della tribù. La superstizione stringeva vieppiù ogni maglia ed ogni nodo della rete tradizionale, che costringeva l'uomo a fare ciò che facevano i padri e i vicini. La tirannide delle convenzioni sociali che i temperamenti originali o indipendenti trovano oggi così opprimente — questa tirannide « del vicino di casa », contro la quale non pochi ora, come sempre in passato, si ribellano, trova il suo prototipo ideale nella rigida uniformità della consuetudine che cristallizzò per tanto tempo la società antica.

28. Rigidità del sistema: il mutamento è l'eccezione. — Tale era dunque la disciplina che conteneva nell'infanzia la società politica: nell'interno della famiglia l'assoluta volontà del padre, al di fuori le rigide, immutabili norme della religione. La consuetudine tendeva naturalmente ad avvolgersi in un viluppo così saldo da non poter essere mai spezzato. Nella maggior parte dei casi questa tendenza si tradusse in fatto. Molte razze giammai si liberarono da siffatta servitù della consuetudine inesorabile; altre si spinsero appena sino al sistema delle caste nelle quali la legge dello *status* e la supremazia della consuetudine tradizionale si vennero modificando nel senso di riuscire ad uno stabile equilibrio col sistema delle classi ereditarie. La maggioranza del genere umano rimase stazionaria in una o nell'altra fase primitiva dello sviluppo politico, mentre le leggi si vennero in cotal guisa impregnando di antichi ricordi, che consentirono agli scienziati di scrivere la storia primitiva delle altre razze, le quali non serbarono le originali consuetudini, ma nel sistema di Governo o nelle idee hanno ancora molte tracce — impercettibili per chi non conosce la vita dei popoli selvaggi contemporanei — d'una infanzia analoga. La stasi fu la regola, il progresso l'eccezione. La maggior parte del mondo, colle sue leggi e colle sue istituzioni, dimostra quali progressi poterono uscire dalle primitive consuetudini delle quali fu costretta ad appagarsi la maggior parte degli uomini.

Digitized by Google

29. I mutamenti dei sistemi superano quelli delle idee. — La somiglianza esistente fra le razze progressive e le stazionarie è dimostrata da questa persistenza nelle idee. Il progresso indusse le genti primitive a modificare le loro consuetudini originali prima delle loro idee sulla primitiva società politica. Le riforme pratiche hanno raggiunto ora un punto che sarebbe stato difficile immaginare. Gli esempi di questo fatto sono tanto abbondanti nella storia quotidiana delle Nazioni progressive del mondo moderno, che ci consentono di formarci un'idea di quello che il mondo doveva essere nei primi tempi della società. Le corporazioni di arti e mestieri (*gilde*), i sindacati, i corpi costituiti, per quanto organismi volontarî e convenzionali, conservano un vivo senso di colleganza dei loro membri, che ne è il principio tangibile, o quanto meno una reminiscenza delle idee di un'epoca primitiva, quando la parentela era l'unico fondamento immaginabile delle consociazioni umane e, secondo l'espressione di Sumner Maine, « ciascun assieme di uomini si concepiva come una famiglia » (1). In Inghilterra le istituzioni politiche hanno compiuto i grandi progressi dei due ultimi secoli senza che la Corona cessasse di essere il fulcro dell'idea teorica e legale della costituzione inglese. Ogni giorno che passa dimostra l'importanza di estendere e modificare le leggi dei nostri tribunali, col pretesto della semplice applicazione delle norme antiche (nn. 258, 1421, 1422). Le circostanze modificano i principî al pari dei casi singoli, ma si suppone che questi soltanto sieno stati modificati. I principî restano formalmente i medesimi. Così rimane la consuetudine degli sposi di fare il viaggio di nozze, sebbene non sia più necessario per mettere in questo modo al sicuro la moglie, come quando veniva effettivamente rapita. Si ripete ancora il vanto del « buon sangue », sebbene il valore personale sia diventato l'unico titolo di nobiltà del mondo moderno. In mille e mille guise siamo più progrediti di quanto crediamo.

30. Come incominciò il progresso? — Ecco dunque la gran questione: come mai il progresso è penetrato in questo complesso di consuetudini, fra nazioni ancora nell'infanzia, e come avviene che molte serbino tuttora le superstizioni ed i giuochi di questa infanzia? Come mai alcuni uomini progredirono ed altri no? A questa domanda non è facile rispondere, ma varie soluzioni probabili gittano su di essa un po' di luce.

---

(1) Sumner Maine, *Storia primitiva delle Istituzioni*, pag. 232.

Digitized by Google

31. Differenza di consuetudini. — Anzitutto non è probabile che nei tempi primitivi tutti i gruppi umani abbiano avuto le stesse consuetudini. La consuetudine fu certo flessibile e malleabile nella sua infanzia come diventò più tardi rigida ed immutabile. Mano a mano che i gruppi si separavano negli ultimi tempi della vita nomade, le consuetudini degli uni si differenziavano da quelle degli altri. L'isolamento dopo esserne stato la causa primitiva, fu il risultato naturale delle differenze di vita e di credenze. Una famiglia o una tribù che si era messa a vivere a parte e si era create abitudini od opinioni proprie, era diventata affatto straniera ai suoi antichi parenti rimasti in un'altra tribù. Quando la vita degli uni veniva a contatto con quella degli altri ne seguivano conflitti più che accordi ed armonie. Era una continua guerra di Troia. I Greci erano venuti anch'essi, almeno così credevano, da quegli stessi litorali dell'Asia Minore; i Troiani erano probabilmente loro antichi parenti, sebbene nemici. Greci, Romani, Celti erano stati probabilmente da principio un solo popolo, sebbene fossero diventati tanto diversi!

32. Antagonismo fra le consuetudini. — Non è necessario torturarci la mente per renderci conto sino a qual punto le diverse consuetudini abbiano potuto determinare ostilità ed opposizioni tra le famiglie, le tribù, le razze. « Sappiamo tutti che gli esseri umani sono i meno disposti a tollerare consuetudini differenti dalle loro, specie in uno stadio inferiore di civiltà », afferma Hamerton, e si ritiene così sicuro di questa verità da non indugiarsi a spiegarla. Le credenze dei paesi stranieri ci sembrano spesso bizzarre se non ridicole, e le dichiariamo volentieri inferiori alle nostre. Il Cinese mangia il riso con le sue piccole bacchette, come noi con la forchetta, eppure come quelle bacchette ci sembrano primitive! Lo stesso avviene in tutti gli argomenti più importanti connessi alle nostre abitudini sociali e religiose.

33. Contrasti di consuetudini. — Nel pensiero dell'uomo primitivo, qualsiasi consuetudine grande o piccola costituiva materia religiosa. Tutta la sua vita era connessa alla religione. Di ogni particolare della sua condotta doveva render conto agli Dei e al sentimento religioso di tutto il popolo. La tolleranza di pratiche diverse da quelle sanzionate dall'uso tradizionale equivaleva ad una indulgenza per l'empietà. Costituiva pertanto una norma della maggiore importanza per ciascun gruppo di tribù serbarsi incontaminato da consuetudini straniere e scacciare siffatta contaminazione dovunque si manifestava. Era tempo di

Digitized by Google

guerra, e la guerra supponeva un contrasto nelle consuetudini. Infatti il vincitore annientava le consuetudini del vinto, e lo costringeva a conformarsi alle sue.

34. Le consuetudini migliori prevalgono. — Naturalmente fra tante rivalità vennero prevalendo le consuetudini migliori, come dimostra chiaramente G. Bagehot (1). La famiglia patriarcale, colla rigida disciplina sui giovani della tribù, costituì fuor di dubbio « la migliore unità combattente » in quanto la sua costituzione forniva il miglior ordinamento per la guerra. Indi probabilmente l'aspetto nazionale del mondo moderno; i popoli che hanno tradizioni patriarcali serbano una incontrastata superiorità ed occupano i migliori territorî; gli altri sono confinati nelle parti torride o glaciali dei continenti, meno favorite dalla natura, o affollati negli angoli dimenticati e nelle valli chiuse della terra. Lo stesso avvenne delle religioni più forti ed energiche. Le tribù che si lasciarono meno intimidire dai ridicoli fantasmi della superstizione, le meno incatenate da un cerimoniale religioso vuoto di senso, ma imperioso, nella osservanza assorbente di epoche e di stagioni, le tribù che ebbero maggior fiducia nei loro Dei, acquistarono anche maggior coscienza di sè medesime, più ampia libertà di lavorare al proprio successo, invece di cercarla passivamente nei segni celesti, o negli aspetti della natura ambiente, e così diventarono i conquistatori del mondo. La religione e l'ordinamento familiare furono i due indici del carattere di questi gruppi primitivi: in questo giaceva la loro inferiorità o la loro superiorità. Le consuetudini più pratiche ebbero la prevalenza.

35. L'isolamento produce il ristagno. — Per ciascuno di questi gruppi primitivi l'isolamento equivaleva al completo ristagno, con la stessa certezza con cui il contatto con altri gruppi conduceva alla guerra. Vi sono nel mondo molti popoli a consuetudini stagnanti, perchè si hanno numerosi esempi di completo isolamento. Le grandi nazioni ordinate a caste ne porgono una prova. Naturalmente è una semplice figura retorica considerare come isolati grandi popoli come l'India e la Cina: tuttavia non si esagera affermando che si trovano in condizioni di perfetto ristagno. Nel senso ristretto della parola queste popolose nazioni sono isolate. Per quello che sappiamo dei movimenti compiuti dalle nazioni rispetto ai loro paesi d'origine, possiamo dire che le razze della Cina e dell'India sono acque morte lasciate addietro

(1) *Fisica e politica*, capo II, dove le idee qui esposte ed altre connesse sono più ampiamente sviluppate.

Digitized by Google

dalle grandi correnti delle migrazioni umane. Queste grandi correnti si diressero verso l'Europa, lasciandosi dietro immensi stagni, che si vennero nei secoli abbassando, senza che la loro superficie subisse mai grandi agitazioni. Seguirono senza dubbio numerose guerre di tribù anche nella Cina prima che si amalgamasse nel vasto impero come avvenne nell'India. Le stesse rivalità fra consuetudini e consuetudini che si manifestarono altrove, seguirono anche in questi paesi. Ma le tribù che si contrastarono nella Cina avevano alle loro origini una certa analogia, avevano consuetudini diverse, non opposte, e così in un'epoca remota poterono avere una inferiorità di istituzioni religiose e di ordinamento sociale quale non si conobbero mai fra i popoli che si diressero verso l'occidente. A questo modo, prima che incominciasse la storia della quale il resto del mondo serbò memoria, la Cina era chiusa dalla sua Gran Muraglia per rimanere in quelle condizioni di monotona uniformità e di ristagno sociale, che ben conosciamo. Alla stessa maniera l'India e le caste Indiane vissero nell'immensa penisola come chiuse dalle eccelse montagne che la separano dal resto del continente. Le ultime conquiste che la Cina e l'India ebbero a subire dalle potenze occidentali assunsero forma di protettorati: mutavano l'attribuzione delle imposte, ma lasciavano intatte le consuetudini e le istituzioni locali.

36. Movimenti e mutamenti in occidente. — È facile immaginare la rapida selezione o quanto meno la continua trasformazione delle consuetudini delle razze emigrate verso occidente. La guerra non venne determinata soltanto dal continuo contatto reciproco per risolvere la questione della prevalenza dell'una e dell'altra consuetudine; vi contribuirono molto anche le continue variazioni di sedi e di ambiente e le circostanze. Il movimento dei popoli non fu la marcia di una folla, bensì il lento progresso compiuto dalle razze con fasi successive talvolta di secoli, con indugi che determinarono nuove consuetudini e nuove aspirazioni. Abbiamo, senza dubbio, un modello di quello che avvenne in così remote età nella trasformazione subìta dai Greci, allorchè dalle regioni interne dell'Asia Minore si affacciarono al mare. Li vediamo chiaramente incominciare una vita nuova sulle terre feraci del litorale. Si familiarizzarono lentamente con il nuovo elemento, impararono a conoscere il mare, videro nuovi Numi nel mite soffio dei venti e nel furore delle tempeste. Alla fine si affidarono su fragili navi in balìa delle onde. Impararono a dirigerle, diventarono marinai, e risospinti di isola in isola,

Digitized by Google

traverso le seduzioni di quel mare, raggiunsero le ulteriori sedi della loro razza, alle quali successivamente associarono in modo permanente il loro nome. Ma raggiunsero le nuove terre con idee e propositi nuovi; i loro animi si erano fortificati nelle audaci intraprese; le loro mani avevano acquistato abilità e destrezza; le menti si erano aperte ai maggiori entusiasmi ed arricchite di nuove cognizioni; la loro natura si era venuta profondamente modificando nel contatto col mare Egeo.

37. Migrazioni e conquiste. — Ed altrettanto avvenne, dal più al meno, delle altre razze nei loro movimenti migratorî verso le sedi definitive. Non solo la modificazione delle circostanze e le esigenze della nuova vita, ma le conquiste, necessaria conseguenza di quelle migrazioni, determinarono profonde, per quanto lente, alterazioni del carattere nazionale. Sappiamo che i Latini uscirono dallo stesso ceppo dei Greci, ma quando i Latini raggiunsero l'Italia erano già radicalmente diversi per consuetudini, per credenze, per attitudini da quei Greci che erano venuti per altre vie in quella parte d'Italia che venne chiamata appunto una Grecia più grande (*Magna Grecia*). Il Normanno non si fuse col Sassone senza una larga iniezione di sangue sassone nelle sue vene, di idee sassoni nel suo cervello; il Sassone non trionfò del Celta senza impregnarsi più o meno egli medesimo delle superstizioni celtiche. Sono esempi storici dai quali possiamo dedurre per analogia quello che è avvenuto nei tempi *preistorici*, che dovettero avere non diversi caratteri.

38. Imitazioni fra tribù. — Tra le razze che conseguirono in tutto o in parte il successo si sviluppò una poderosa tendenza all'imitazione dei vicini ed anche dei rivali più fortunati. Alla stessa maniera che nella storia dell'Antico Testamento vediamo frequenti esempi di popoli vinti dagli Ebrei che abbandonano i loro Dei per raccomandarsi umilmente al Dio d'Israele, così molte altre razze vinte o dome in guerra dovettero adattarsi a studiare i costumi dei vincitori, per conseguire a loro volta uguali successi su razze rivali.

39. L'iniziativa individuale e l'imitazione. — Questa tendenza all'imitazione, possente quando si esercitava tra gruppo e gruppo, durante il progresso e la conquista, riuscì naturalmente più forte tra individui. In quei tempi le occasioni dovevano essere più frequenti tra gli uomini energici e intraprendenti. Quando le grandi imprese si succedevano rapidamente, riusciva più facile trar profitto dagli avvenimenti ed acquistare una posizione preponderante. Gli uomini pionieri in un paese nuovo o capi della

Digitized by Google

guerra potevano liberarsi più o meno dalle rigide prescrizioni di severe e salde abitudini. Le convenzioni non avevano più valore, le attitudini individuali ne prendevano il posto. Ciascun successo non solo consolidava i diritti individuali, ma suscitava dietro ad essi uno stuolo di imitatori. Nuovi tipi furono così accolti nella vita nazionale e si introdusse in essa come un lievito nuovo. Alla perfine anche l'individuo acquistò il diritto di alzare la voce, si trattasse pure della consuetudine più antica.

40. Mutamenti istituzionali: scelta dei capi. — Riesce facile constatare come sotto l'influenza dei vivaci contrasti di razza, queste forze trasformatrici contribuirono ad iniziare ed a compiere un progresso verso istituzioni più perfette e alla definitiva abolizione della schiavitù. Non è meno facile scorgere come questi mutamenti abbiano influito sulla costituzione del Governo. Abbiamo veduto (n. 34) come la famiglia patriarcale desse i migliori coefficenti per la guerra e le razze i cui ordinamenti primitivi corrispondevano a questo tipo conquistassero rapidamente le parti più contrastate e invidiate della terra. Costituirono le razze principali, che diventarono il fulcro della storia. Ma le aggregazioni di razze per conquista o per adozione ne determinarono senza dubbio modificazioni radicali nelle applicazioni politiche del principio patriarcale. La linea diretta della discendenza maschile da quello che era considerato come il comune progenitore, non poteva continuare ad essere rigorosamente rispettata quando si trattava di scegliere il capo. Un altro elemento di scelta, l'elezione, deve essersi affermato già in un periodo abbastanza antico. L'iniziativa individuale, della quale ho parlato, contribuì in modo poderoso a determinare questo mutamento. Non si adottò senz'altro per capo il maschio più anziano della famiglia sino allora dominante; venne scelto il più saggio e il più valoroso. All'occasione la scelta nazionale potè compiersi anche fuori di questa discendenza, scegliendo un uomo energico e intraprendente di un'altra famiglia.

41. L'eredità sostituita dalla magistratura politica. — Naturalmente queste trasformazioni determinarono un grande progresso. Allorchè le tribù diventarono nazioni e con tutti i procedimenti di evoluzione naturale o artificiale, le relazioni derivanti dai vincoli del sangue svanirono. Le linee dirette della discendenza si confusero rapidamente, le parentele laterali si mescolarono in un labirinto inestricabile. Il Governo della famiglia e quello della razza si separarono necessariamente, affatto diversi tra loro. Lo Stato continuò ad essere considerato come una famiglia,

Digitized by Google

ma la direzione di questa vasta e complessa famiglia cessò di essere naturale e diventò *politica*. Appena scomparsa l'eredità, la famiglia cessò di dominare lo Stato, e infine lo Stato dominò la famiglia. Avvenne sovente che un figlio, soggetto senza contestazione al padre nella famiglia, in seguito era eletto a capo dello Stato, per cui anche il padre gli era politicamente soggetto. Così alla fine l'autorità politica si svolse indipendentemente dalla domestica.

42. Conclusione. — Esporremo in modo più completo la natura di questi mutamenti studiando nei loro particolari, come faremo nei prossimi capitoli, le istituzioni greche e romane. Qui si è detto quanto basta per spiegare le origini dei sistemi di Governo più familiari nella società moderna. Possiamo comprendere come la consuetudine siasi in cotal guisa cristallizzata ai tempi dell'uomo primitivo, come nella maggior parte del genere umano siasi serbata immune da qualsiasi alterazione essenziale; come la guerra abbia modificata questa consuetudine per una eletta minoranza della razza, e vennero successivamente alterate le circostanze imperative, modificate da limitazioni infrante dalla iniziativa individuale; come il mutamento diventò progresso; come, infine, quelli che si consideravano come parenti diventarono cittadini.

NOTE AL CAPITOLO I.

A guisa di appendice dei varî capitoli l'Autore dà alcuni cenni bibliografici, relativi alle opere principali che si riferiscono all'argomento trattato in essi. La bibliografia non va oltre il 1898, quando appunto venne pubblicata la nuova edizione dell'Opera, e pertanto ha bisogno di essere completata anche con l'aggiunta di scritti, specialmente italiani, non ricordati dall'Autore.

Nel pubblicare pertanto una bibliografia, che completiamo sino a tutto il 1918 per ciascuno degli argomenti trattati, preferiamo dare il titolo delle opere in italiano, aggiungendo fra parentesi la lingua nella quale furono pubblicate, qualunque volta trattasi di opere straniere non tradotte in lingua italiana. Non hanno bisogno di spiegazioni le abbreviazioni delle quali ci serviremo, specialmente per designare alcune collezioni di opere politiche, come il *Manuale di Diritto pubblico* del MARQUARDSEN, la *Biblioteca di Scienze politiche ed amministrative*, da noi diretta, gli studî pubblicati dalle Università di John Hopkins e di Columbia in America, ecc.

A questo primo capitolo si riferiscono le seguenti opere storiche e politiche di carattere generale:

BAGEHOT GUALTIERO, *Fisica e politica* (ingl.), 224 pagine, 3ª ediz., Londra 1875.
— *Leggi scientifiche dello sviluppo delle nazioni nelle loro relazioni coi*

Digitized by Google

principî della selezione naturale e dell'eredità (ingl., trad. franc.), 355 pagine, Parigi 1874.

BLUNTSCHLI G., *Il Diritto pubblico universale* (ted. e trad. ital. di G. TROINO), tre volumi, Napoli 1873-1879.

DARWIN CARLO, *Sulla origine delle specie, per elezione naturale* (ingl., trad. ital. di MICHELE LESSONA), 464 pagine, Torino 1873.

DE SANCTIS GAETANO, *Per la scienza dell'antichità*, 520 pagine, Torino 1909.

DRAPER G. W., *Storia dello sviluppo intellettuale d'Europa* (ingl.), 643 pagine, Londra 1863.

DUCOURDRAY G., *Sommario della storia della civiltà dalle origini ai nostri giorni* (franc.), 1107 pagine, Parigi 1886.

FLEGER A., *Storia della democrazia nell'antichità* (ted.), 644 pagine, Norimberga 1880.

FREEMAN EDOARDO, *Politica comparata. L'unità della storia* (ingl.), 529 pagine, Londra 1873.

FUSTEL DE COULANGES, *La città antica: studio sul culto, il diritto e le istituzioni della Grecia e di Roma* (franc.), 596 pagine, Parigi 1876.

GUIZOT F., *Storia della civiltà in Europa dalla caduta dell'Impero romano alla Rivoluzione francese* (franc.), 430 pagine, Parigi 1878.

HEARN W. E., *Le origini ariane* (ingl.), Londra 1879.

HEEREN H. L., *Manuale della storia antica considerata nelle istituzioni politiche, nei commerci, nelle colonie dei varî Stati dell'antichità* (ted., traduzione franc.), Parigi 1836.

HUXLEY T. H., *Il posto dell'uomo nella natura* (ingl.), 340 pagine, Londra 1894. — *Evoluzione e morale, con altri saggi* (ingl.), Londra 1894.

LANG ANDREA, *Miti, culti, religioni* (ingl., trad. franc.), 711 pagine, Parigi 1896. — *I progressi della religione e la civiltà* (ingl.), 380 pagine, Londra 1880.

LECKY W. E., *Storia della morale in Europa da Augusto sino a Carlomagno* (ingl.), due volumi, Londra 1869. — *Storia dello sviluppo e dell'influenza del razionalismo in Europa* (ingl.), due volumi, Londra 1879.

LENORMANT F., *Le prime civiltà* (franc.), due volumi, Parigi 1873.

LETOURNEAU CARLO, *La sociologia secondo l'etnografia* (franc.), 600 pagine, Parigi 1880. — *L'evoluzione del matrimonio e della famiglia - della proprietà - delle istituzioni politiche - delle istituzioni giuridiche - letterarie - La guerra - L'evoluzione della schiavitù - del commercio* (franc.), nove volumi, Parigi 1890-1897.

LUBBOCK G., *Le origini della civiltà e le condizioni primitive dell'uomo* (ingl. e franc.), 670 pagine, Parigi 1879. — *L'uomo prima della storia* (franc.), 522 pagine, Parigi 1867. — *I tempi preistorici e le origini della civiltà*, 932 pagine, Torino 1875.

LYELL sir A. C., *Studî religiosi e sociali sull'antica Asia* (ingl.), Londra 1882. — *L'antichità dell'uomo dimostrata dalla geologia* (ingl. e franc.), due volumi, Parigi 1880.

MC LENNAN J. F., *La teoria patriarcale* (ingl.), Londra 1885. — *Studî di storia antica* (ingl.), Londra 1886.

MAINE SUMNER ENRICO. — *L'antico diritto nelle sue relazioni con la società primitiva e con le idee moderne* (ingl. e franc.), 400 pagine, Parigi 1874. — *Letture sulle istituzioni dell'antichità* (ingl.), 420 pagine, Londra 1875. — *Studî sulla storia delle istituzioni primitive* (ingl. e franc.), 544 pagine, Londra 1880. — *Le comunanze di villaggio nell'Oriente e nell'Occidente*

Digitized by Google

(ingl.), 425 pagine, Londra 1876. — *Le antiche leggi e le consuetudini primitive* (ingl. e trad. franc.), 553 pagine, Parigi 1884. — *Il Governo popolare* (idem), 407 pagine, Parigi 1887. — *La guerra* (idem), 342 pagine, Parigi 1890.

MARSELLI NICOLA, *Le leggi storiche dell'incivilimento*, 583 pagine, Roma 1906.

MAURER G. von, *Introduzione allo studio della marca, del castello, del villaggio, della città e della formazione dei poteri pubblici* (ted.), Monaco 1854.

MAYNE J. D., *Leggi e costumi dell'India* (ingl.), Madras 1888.

MORGAN L. G., *Le società antiche e ricerche sui progressi dalla barbarie alla civiltà* (ingl.), 566 pagine, Nuova York 1878.

NEGRI CRISTOFORO, *La storia politica dell'antichità paragonata alla moderna*, tre volumi, Venezia 1866.

PESCHEL OSCAR, *Le razze umane* (ted.), 610 pagine, Lipsia 1885.

RENOUVIER CARLO, *Introduzione alla filosofia analitica della storia - Idee, religioni e sistemi politici* (franc.), 614 pagine, Parigi 1896. — *Filosofia analitica della storia* (franc.), quattro volumi, Parigi 1896-1897.

REYNAUD P., *La civiltà pagana e la morale cristiana - Idem e la famiglia - Idem e la religione* (franc.), tre volumi, Parigi 1902.

SMITH FILIPPO, *Storia antica dell'Oriente dai più remoti tempi alla conquista di Alessandro il Grande* (ingl., trad. ital.), 842 pagine, Firenze 1872.

SPENCER ERBERTO, *I primi principî* (ingl. e trad. franc.), Parigi 1871. — *Principî di sociologia* (ingl., franc. e trad. ital.), tre volumi, Torino 1884-1889. — *L'individuo e lo Stato* (idem), Città di Castello 1885. — *Istituzioni ecclesiastiche* (idem), ivi 1886. — *Introduzione allo studio della sociologia* (idem, con prefazione e note di G. SERGI), 630 pagine, Milano 1887. — *Beneficenza* (idem), Città di Castello 1894. — *Corso completo sui principî di sociologia* (trad. franc.), otto volumi, Parigi 1891-1899.

STARKE C. M., *La famiglia primitiva*, Nuova York 1889.

SUDRE ALFREDO, *Storia della sovranità e dottrine politiche comparate dell'antichità* (franc.), 560 pagine, Parigi 1854.

TAYLOR EDOARDO, *Storia primitiva dell'umanità - Indagini sullo sviluppo della mitologia, della filosofia, della religione, dell'arte e dei costumi* (ingl.), due volumi, Londra 1878. — *La coltura primitiva* (ingl.), Londra 1891.

WESTERMARCK EDOARDO, *Storia del matrimonio umano* (ingl., franc. e trad. ital. di G. DE ROSSI, con prefazione di C. F. GABBA), 507 pagine, Pistoia 1894.

I principî delle teorie del contratto sociale sono svolti in numerose opere, tra le quali l'Autore ricorda appena quelle di HOOKER sulla *Politica ecclesiastica*, di HOBBES sul *Leviathan*, di LOCKE, *Saggi sul Governo civile*, e di GIAN GIACOMO ROUSSEAU sul *Contratto sociale*, le quali sono state tradotte in quasi tutte le lingue principali. Per completare la citazione bisognerebbe aggiungere gli studî principali sul moderno socialismo, e numerose altre opere affini.

Digitized by Google

CAPITOLO II.

I GOVERNI DELLA GRECIA

43. L'evoluzione del Governo. — Non è possibile formarsi una idea adeguata delle istituzioni politiche della Grecia e di Roma, descrivendo i Governi classici dell'antichità in un periodo del loro sviluppo. Ci metteremo in grado di avere una idea chiara e completa di questi Governi soltanto considerandoli nella loro evoluzione. Naturalmente in nessun periodo la loro storia è completa. Inoltre ciascuna fase di questo sviluppo spiega gli avvenimenti dei quali ci siamo sinora occupati, quelli che modificano i concetti primitivi del Governo tendendo sempre più a ricondurli ai sistemi moderni. Riesce facile studiare i Governi moderni quali sono, ma per apprezzare bene le loro forme presenti è necessario conoscere le antiche, e addentrarci nei principali periodi della loro evoluzione.

44. Le presidenze patriarcali. Legislazione. — Una prima idea dei Governi greci l'abbiamo in Omero. Quando furono scritte l'*Iliade* e l'*Odissea*, tutto il mondo greco si reggeva a monarchia. Ma non era la monarchia quale si affermò più tardi, nei tempi dello sviluppo classico, che ci è più familiare. Era una monarchia di cui non si ha più esempio: dato il significato moderno della parola, sarebbe più esatto denominarla *presidenza patriarcale.* I re dei canti omerici non erano spesso i supremi rettori che fanno la legge e amministrano la giustizia per i loro sudditi; erano piuttosto capi della nobiltà, come dire « primi tra eguali », presidenti del Consiglio dei Pari. Le primitive monarchie della Grecia non erano costituite da città isolate come le successive repubbliche, ma probabilmente da gruppi di civili comunanze, che riconoscevano un Governo comune. Il centro di questo Governo era il Consiglio degli Anziani (*Gerontes*), cioè dei capi delle famiglie nobili, che era chiamato « Consiglio del Re » perchè

Digitized by Google

egli lo convocava. Di regola il re invitava i suoi pari ad una festa e, per parlare con linguaggio moderno, la tavola del banchetto era il banco del Consiglio. Gli affari dello Stato erano discussi *inter pocula*, con un sistema che i lettori moderni trovano riprodotto nel « Parlamento tabacco » di Federico Guglielmo, quando gli affari del regno si trattavano con frasi laconiche scambiate tra il re e i suoi consiglieri avvolti tra i nembi di fumo delle pipe. Ivi avevano origine i progetti e si discutevano i provvedimenti di Governo. I progetti prussiani venivano però di rado fatti conoscere formalmente, mentre quelli dei Greci erano sempre pubblicati. Il re convocava un'assemblea del popolo, — cioè un'assemblea delle *gentes*, di quanti per incontestata tradizione appartenevano alla famiglia, per conoscere le deliberazioni degli anziani. La presidenza di questa assemblea, come quella del Consiglio, apparteneva al re, o piuttosto l'intero Consiglio così come era composto, col re a capo, presiedeva l'assemblea. Gli anziani sedevano presso il re, davanti ai membri riuniti della tribù. Il re annunciava gli affari che si dovevano trattare e gli anziani, se e come credevano, ne intrattenevano il popolo. Non ne seguiva alcuna votazione: l'Assemblea faceva conoscere le sue idee su quanto gli oratori esponevano, manifestando la sua approvazione con grandi applausi, il suo biasimo col silenzio; nelle occasioni dubbie la sua opinione aveva certo qualche valore. L'Assemblea poteva soltanto accettare le decisioni già prese dal Consiglio coi piedi sotto la tavola del banchetto.

45. Giustizia di tribù. — Tale l'antica legislazione greca. La procedura giudiziaria non era radicalmente diversa. In parecchi casi, senza dubbio, unico amministratore della giustizia era il re. In generale era il più ricco, ed era ufficialmente il primo dei nobili del regno; come tale era chiamato a giudicare molti contrasti fra il numeroso personale della sua casa, anche quando non veniva costituito unico giudice fra altri litiganti. La maggior parte delle cause tra persone appartenenti a diversi gruppi di famiglie erano giudicate dal re e dal suo Consiglio, davanti al popolo, come affari pubblici, e ciascun membro del Consiglio poteva esporre a sua volta la propria opinione; la decisione veniva presa probabilmente a maggioranza di voti.

46. Patriarca e sacerdote. — Questa presidenza del re negli affari dello Stato si può chiamare patriarcale in quanto gli apparteneva per diritto ereditario, come capo disceso dal primo designato dal popolo. La famiglia scelta dagli Dei per presiedere il Consiglio e dirigere la guerra conservava questo posto, e di rado

Digitized by Google

venne trascurata la regola della primogenitura. Questo re-presidente aveva d'altronde altre prerogative tipiche della sovranità patriarcale. Era il gran sacerdote del suo popolo, offriva i sacrifici, compiva le cerimonie che attestavano l'unità familiare della nazione. Era il rappresentante di essa nelle sue relazioni con gli Dei e capo dell'esercito in guerra, rappresentando in tutto l'unità del popolo del quale presiedeva i destini.

47. Capo, non signore. — Ma qui terminavano le prerogative reali. Questi uffici presidenziali e rappresentativi dell'antico re greco costituivano la somma dei suoi poteri. Fuori di questa presidenza in materia legislativa e giudiziaria e delle sue funzioni di gran sacerdote e di generale in capo, non aveva grandi poteri. Non esisteva alcuna idea distinta di fedeltà personale al re da parte del popolo considerato in massa. Il popolo gli era largo dei suoi doni; egli aveva l'usufrutto del demanio pubblico, ma tutto questo gli spettava come ad un padre, capo tipico della nazione, non come a padrone. I servizi a lui prestati avevano carattere volontario. Era il capo, non il sovrano, del suo popolo.

48. Il δῆμος primitivo. — In un certo senso il re neppure si poteva dire il capo di tutto il *popolo*. Il δῆμος omerico non era il *popolo* nel senso moderno della parola. Non era un'associazione di individui, ma una colleganza di famiglie che si erano venute sviluppando sino a diventare *gentes*, ma vivevano separate le une dalle altre, formando gruppi semi-indipendenti, ciascuno nel proprio villaggio, nella propria vita locale. Il re era il capo di queste « famiglie confederate » e la sede della sua autorità era la città dove si raccoglievano gli organi comuni di queste confederazioni.

49. La città antica. — Questa *città* (*urbs*, *city*) era affatto diversa dai centri di popolazione e di industria che costituiscono le nostre città moderne. Era anche molto diversa dalle città greche dei tempi storici, di cui Atene può essere considerata come il tipo, dimore effettive della parte dirigente della popolazione. La città dei tempi omerici racchiudeva certamente le case del re e dei sacerdoti che lo assistevano, ma fuori di questi, delle famiglie loro e della servitù, pochi altri vivevano abitualmente nella città. Era piuttosto un castello, una cittadella, una fortezza su di un colle, dove in caso di invasione straniera, effettiva o minacciata, si rifugiavano anche le famiglie confederate dei dintorni. Racchiudeva i templi degli Dei, era la sede del culto comune; ivi si teneva anche il mercato nel quale si concentrava il commercio del paese. Così la città antica vide le feste, i sacrifici, i

Digitized by Google

Consigli, i tribunali, le assemblee del popolo in armi. Ma ivi non trascorreva la vita quotidiana; questa si svolgeva separatamente nei gruppi familiari (*clan*); ciascuno di essi costituiva un completo organismo indipendente, con una vita propria. Come bene avverte Fustel de Coulanges, « la città antica aveva assemblee e leggi obbligatorie per i suoi abitanti, che essa medesima rispettava » (1). Le assemblee erano presiedute da un capo ereditario, sacerdote, giudice, comandante militare della sua gente; il suo re era capo fra i capi delle varie genti riunite. In tutta la *gens* regnava la più intima fraternità spirituale, ed aveva le stesse feste religiose, ed un unico cimitero. I suoi membri ereditavano gli uni dagli altri, da ultimo erano anche responsabili della condotta reciproca e persino dei debiti. Non potevano essere tradotti davanti ad alcun altro tribunale fuor di quello della loro *gens*. Vivevano insieme come una famiglia, soggetti ad un completo Governo familiare.

50. Confederazione di gruppi familiari. — La città monarchica non ha avuto origine diretta da una confederazione di famiglie; la sua evoluzione si venne compiendo attraverso una serie di altre combinazioni, le quali, almeno sotto l'aspetto religioso, continuarono a sussistere anche dopo l'affermazione della città. Le *gentes* si erano anzitutto unite in *fratrie*, le quali a loro volta, per analoghe ragioni, avevano costituita la *tribù*. La riunione di parecchie tribù formò la città. Ciascuna *fratria* e ciascuna *tribù* aveva conservato l'idea familiare, col culto dei medesimi Dei, elevando alla divinità qualche eroe comune come il loro antico eponimo; ciascuna aveva designato un capo a presidente e sommo sacerdote. Infine ciascuna aveva le sue assemblee e le sue feste.

51. La " città „ confederazione di " gentes „. — Siccome la *città* è l'esempio di confederazione che viene immediatamente dopo la tribù, nel Consiglio del Re non erano rappresentate le tribù o le *fratrie*, ma le *gentes*. L'ordinamento politico si era in cotal guisa ridotto a questo antico e primitivo fondamento della famiglia. Nella città la tribù continuava ad essere unità di relazioni, la *fratria* unità di ordinamento militare, soltanto la *gens* costituiva l'unità dell'ordinamento civile. L'esercito era un assieme di *fratrie*, ma il Governo era costituito dalle famiglie.

52. Scrive a tal proposito Fustel de Coulanges: « La città non era una riunione di individui, bensì una confederazione di gruppi

(1) *La città antica*, pag. 137.

Digitized by Google

preesistenti, e che con essa rimasero. Negli oratori di Atene vediamo che ogni Ateniese era contemporaneamente membro di quattro società distinte: la famiglia, la *fratria*, la tribù e la città. Non partecipava insieme, nello stesso giorno, a queste quattro società, mentre un Americano nasce contemporaneamente membro della famiglia, della contea, dello Stato e della nazione. La *fratria* e la tribù non costituivano divisioni amministrative; l'uomo entrava ad epoche diverse nelle varie società, ascendeva, per così dire, dall'una all'altra. Il fanciullo veniva ammesso nella famiglia con una cerimonia religiosa sei giorni dopo la nascita. Qualche anno dopo entrava nella *fratria*, con una nuova cerimonia...; finalmente all'età di sedici o diciotto anni veniva presentato per essere ammesso fra i cittadini. Davanti all'altare sul quale fumavano le viscere della vittima pronunciava il giuramento col quale si obbligava, fra altro, a rispettare sempre la religione della città. Da quel giorno era iniziato al culto pubblico e diventava cittadino. Se noi osserviamo il giovane ateniese che si innalzava così passo a passo, di culto in culto, abbiamo il simbolo dei gradi per i quali è passata l'associazione umana. La carriera che il giovane doveva seguire è precisamente quella che ha seguita da principio l'intera società » (1).

53. La religione. I sacerdoti. — Fondamento di questa società primitiva è la religione. Le funzioni di padre, di capo, di re, la costituzione della famiglia, della *fratria*, della tribù, della città, tutto questo aveva per fondamento un profondo concetto religioso. Anzitutto il padre era il gran sacerdote della famiglia, come il capo era il gran sacerdote della *fratria*, il re della città. Gli altri poteri loro emanavano da questa autorità religiosa, più che non si aggiungessero ad essa. La religione era l'unico motivo determinante e insieme l'unica sanzione dell'ordinamento sociale, in quelle epoche primitive, continuò ad esserlo per molti secoli dopo; i capi religiosi erano naturalmente i capi della società.

54. Il carattere principale della religione in quell'epoca era che ogni padre, capo, re rappresentasse gli Dei ad esclusione di qualsiasi altra persona. Gli Dei di una famiglia non erano quelli di un'altra; ciascuna *fratria* e ciascuna città aveva i proprî Dei distinti da quelli delle altre. A quel tempo gli Dei erano privati, non comuni, quasi proprietà inalienabile. Ciascun sommo sacerdote aveva pertanto un carattere particolarmente sacro, affatto distinto nel gruppo al cui culto presiedeva; questo carattere conteneva i germi di tutte le altre sue prerogative. Era capo della religione del suo gruppo e questa religione era la norma suprema della sua vita. Il sacerdozio sacro del padre si trasmetteva soltanto per successione naturale. Si poteva nominare un nuovo

(1) Op. cit., pag. 157 e 158.

Digitized by Google

sacerdote solo quando mancava affatto la persona designata a tale ufficio; si ricorreva allora all'elezione, ma la scelta si doveva esercitare quanto più era possibile vicino alla linea diretta da cui derivavano i sommi sacerdoti. Non potevano essere scelti al di fuori di determinate famiglie.

55. Primogenitura. — Appunto perchè si riteneva a questo modo che l'autorità civile derivasse dalle funzioni religiose del capo di ciascun gruppo sociale, vediamo la primogenitura regolare l'ordine di successione quantunque volte si trattava di affidare le funzioni di anziano, di capo, di re; a cagione di questo concetto religioso dell'ordinamento sociale vediamo ciascun magistrato, anche in un'epoca successiva, coi magistrati elettivi, esercitare funzioni religiose, come se queste costituissero il necessario complemento dei suoi poteri civili. Il magistrato era sempre prossimo agli Dei, era sempre il loro interprete, il loro ministro.

56. La religione della città. — La vita politica della città ci richiama di continuo all'idea religiosa. Nel cuore della città, il *prytaneum*, doveva ardere in perpetuo il fuoco sacro degli Dei indigeti; si tenevano ogni giorno pubblici banchetti nei quali, se non il popolo intero, sedevano i suoi rappresentanti per spezzare la sacra focaccia e versare il vino consacrato agli Dei. Il festino del Consiglio al quale il re invitava gli anziani (n. 44), per quanto avesse anche carattere civile, era un banchetto sacro, una cerimonia che il re presiedeva come sommo sacerdote. Vi erano poi feste in epoche determinate, per onorare le numerose divinità cittadine. Il Consiglio si riuniva sempre in un tempio, politica e religione erano unite indissolubilmente.

57. Decadenza della città antica. — Pare che tale sia stato il modello primitivo e generale della società politica completa nel mondo greco. Quando questa città appare nell'epopea omerica è già vecchia e prossima alla sua fine. Era la conseguenza definitiva e singolarmente logica dell'ampliamento della famiglia in tribù, il prodotto genuino di una serie di antenati, una grande famiglia discendente da una lunga serie di famiglie. Quando ne abbiamo per la prima volta un'idea completa, incomincia la fine del puro stato di famiglia: una serie di rivoluzioni sta per mutare completamente l'ordinamento della società politica.

58. Questo mutamento non seguì dovunque in modo uniforme. Senza dubbio mutamenti analoghi si compirono dovunque, ma varie circostanze impressero loro maggiore o minore rapidità, con forme e risultati diversi secondo i luoghi. Più che un continuo sviluppo, seguì una serie di mutamenti. Ci sembra pertanto

Digitized by Google

preferibile continuare il nostro esame dei mutamenti seguìti più tardi in Grecia e dell'espansione delle istituzioni elleniche, studiando separatamente la storia delle città della Grecia. Ed è appena necessario affermare che fermeremo l'attenzione su Atene e Sparta, anche perchè soltanto su queste due città abbiamo notizie precise e complete.

59. La città assorbe le sue parti costituenti. — Giova anzitutto notare un seguito di avvenimenti comuni a tutti i Governi della Grecia storica. La vita della città continuò dovunque; ma il Governo, anzichè restare cantonale, diventò municipale. Una città non era più soltanto il centro dove si riunivano i gruppi familiari distinti nei quali si riassumeva la vita effettiva del popolo. Questa era diventata più largamente e sinceramente una vita collettiva. La città non ritraeva più la sua attività dai Governi di famiglia che la circondavano; bensì questi Governi vivevano nella loro connessione con la città. Invece di una semplice aggregazione, di un ente composto, la città era allora un tutto, del quale costituivano parti integranti le tribù, le *fratrie*, le famiglie. La confederazione aveva ormai, si può dire, completamente assorbito i confederati. La città, figlia del Governo della famiglia, aveva subordinato a sè questo Governo ed acquistato una completa supremazia trasformando i parenti in sudditi.

60. Tramonto dell'antico potere distinto degli Anziani. — Non abbiamo materiali storici sufficienti a spiegare chiaramente le cause di questa grande trasformazione sopraggiunta nell'ordinamento politico, ma conosciamo alcune forze che ad essa condussero. Riunendosi sotto l'autorità della città primitiva, i Governi anteriori nei quali la famiglia era sovrana perdettero necessariamente gran parte della loro importanza. La confederazione scemò inevitabilmente l'importanza dei singoli confederati. Non avevano più la preminenza personale cui erano abituati, assorbita in quella dell'aggregato. Per quanto fosse limitato il potere di ciascun gruppo familiare quando era distinto dagli altri, la indipendenza gli attribuiva una dignità, una coesione, una individualità, una supremazia che vennero meno con la più intima associazione ad altri gruppi. Dopo che l'indipendenza della famiglia venne diminuita dalla confederazione, i più validi argomenti che potevano esistere a favore della preservazione dell'ordinamento familiare cedettero il posto a più vasti interessi. La generazione che vide formarsi la città non avrebbe certo desiderato di vedere in alcuna guisa scemata l'importanza della famiglia. Gli anziani dei primi Consigli non rinunciarono ad un

Digitized by Google

atomo del loro orgoglio di razza e della loro autorità, si credettero sempre gli stessi gran re di una volta. In quei tempi di trasformazioni coattive per intere generazioni si pensò appena ad introdurre qualche mutamento in queste materie. Ma in modo sensibile o inavvertito seguirono a lungo andare profonde modificazioni nelle idee e nelle consuetudini sociali. La *gens*, relegata ad un posto subordinato nell'ordinamento politico, non sentendosi più obbligata a conservare la costituzione, essenziale quando formava un Governo indipendente, venne perdendo poco a poco la sua intima unità e la sua compatta struttura organica. È difficile che un regno duri intatto dentro un altro; i suoi membri si confondono nel servire due padroni e finiscono col servirne in realtà uno solo, il più forte.

61. Disgregazione politica della "gens". — La famiglia scomparve, adunque, come ordinamento politico, senza dubbio perchè non aveva conservato funzioni abbastanza importanti nel nuovo ordinamento sociale. Fu una disgregazione graduale. In materia religiosa la famiglia conservò veramente per parecchi secoli la sua unità se non nei fatti, almeno nella forma; ma per tutto il resto venne ben presto lasciata in disparte. I suoi rami diventarono a poco a poco indipendenti gli uni dagli altri. Le sue proprietà non rimasero più comuni, ma furono divise sempre più liberamente, trascurando ognor più l'ordine di primogenitura, per cui l'intera proprietà si trasmetteva al primogenito, unico proprietario ed amministratore dei beni e delle terre della famiglia, a nome di tutti i parenti. Il primogenito finì col non avere più neanche la parte maggiore ed essere considerato alla medesima stregua degli altri fratelli.

L'Ellade.

62. La Grecia non è l'Ellade. — Nelle nostre idee moderne sulla Grecia consideriamo Atene e Sparta come i centri e il riassunto di tutta la vita civile di una nazione, composta di elementi diversi e per un lungo periodo. Dimentichiamo che grandi città greche esistevano su tutti i litorali del Mediterraneo, che la Grecia ebbe una grande civiltà in un'epoca tanto lontana che possiamo appena immaginare, molto tempo prima che venissero fondate Atene e Sparta; che i Greci si chiamavano *Elleni*, e si consideravano non solo come abitanti della piccola Grecia, ma della vasta Ellade, sui cui estesi litorali erano state disseminate

Digitized by Google

colonie di loro gente. Dovunque i Greci si stabilirono indipendenti, fecero prevalere la loro civiltà, organizzarono le loro caratteristiche forme di Governo, ivi era un brano dell'Ellade; dovunque era un popolo ellenico, ivi era un angolo di terra ellenica. Sul continente della Grecia, nelle numerose isole dell'Egeo, sulle coste dell'Asia, in Sicilia, in Italia, in Africa, gli Elleni non erano riuniti in un comune ordinamento politico, la loro razza in nessun luogo poteva affermare la sua unità nazionale. Ellade era il nome di una regione, non di una nazione.

63. Migrazione dei popoli greci. — I Greci si chiamarono Elleni, perchè facevano risalire l'origine di loro gente ad Elleno, principe dei Tessali, che aveva condotto il primo grande movimento di uomini della razza alle successive sedi della loro potenza. Elleno aveva guidato il suo popolo, una folla immensa, nella regione nord-est della Grecia classica, che fu la Tessaglia, spingendo gli Eolî ivi stabiliti più al sud, cioè in Beozia. Analogamente i Dori avevano compiuto il movimento della loro conquista verso il sud nel Pelóponneso, respingendo da questo paese gli Achei Eolî, i quali, così risospinti, espulsero a loro volta una popolazione jonia del lembo meridionale stretto e frastagliato del litorale del golfo di Corinto, alla quale dovevano dare lo storico nome di Acaja. Molti Jonî, espulsi così dalle loro sedi primitive nel Peloponneso, passarono a nord per riunirsi nell'Attica ad altre genti di loro razza. Tale fu la distribuzione dei popoli, seguìta nella Grecia, che caratterizza il periodo classico della sua storia.

64. Ma non furono queste le prime migrazioni della storia greca. Ben si palesano le più evidenti agli occhi nostri e più chiare appaiono nella vecchia tradizione della razza, fanno parte in modo più completo della storia che aveva ormai basi autentiche, mentre modificarono soltanto lo stato di cose esistente nel piccolo mondo che giaceva sull'Egeo. La Grecia era piena di tribù barbare, stabilite sui varî litorali e nell'interno delle valli più remote, chiuse fra le montagne, molto tempo prima che questi conquistatori fossero venuti dal nord a turbarle. Non accoglieva soltanto tribù barbare, ma città superbe, ricche dei monumenti di una grande civiltà venuta dall'Oriente. In un'epoca anteriore ad ogni ricordo, i Fenici commerciavano su quei litorali. Essi avevano inconsapevolmente insegnato a queste tribù Egee a percorrere le vie del mare e ad iniziare su di esse prosperi commerci sin nel secolo decimoterzo a. C. Furono arditi rivali, che cominciarono con l'appropriarsi il monopolio del commercio nelle loro

Digitized by Google

acque, poi di secolo in secolo si spinsero sino all'ampio Mediterraneo e fecero concorrenza ai marinai della Fenicia nelle loro sedi più antiche, nei loro porti più frequentati.

65. Anche sulla costa occidentale dell'Asia Minore e su tutte le isole seminate sui due litorali dell'Egeo o sparse in questo mare viveva in quegli antichissimi tempi una popolazione simile alla greca. Gli uomini di quelle prime età che si chiamavano Elleni non avrebbero potuto dire se i varî popoli primitivi coi quali vennero a contatto i Fenici fossero dello stesso ceppo greco. Fra tutti i popoli dell'epoca vi dovevano essere senza dubbio razze di sangue diverso. Infatti alcune genti sembrano affini ai Greci e si mescolavano ad essi come parenti, altre formavano nuclei particolari, come se appartenessero ad una razza di aborigeni padroni del paese prima della venuta dei Greci. Può darsi che le migrazioni di Elleno e dei suoi Tessali, dei Dori e di tutti i popoli che essi costrinsero a spostarsi sieno state la continuazione di altri movimenti anteriori e già dimenticati. Probabilmente più antiche migrazioni e conquiste greche, e più antiche colonie hanno gittato su tutte le rive dell'Egeo un popolo simile a quello dei tempi storici; gli stessi Troiani erano forse parenti di coloro che combattevano nell'esercito di Agamennone.

66. Influenze fenicie. — I popoli Egei non dimenticarono quanto avevano imparato dai Fenici; e gli Elleni ne raccolsero i frutti, costruendo la loro civiltà su fondamenti posti in antichissimi tempi. I Fenici erano già vecchie genti quando i popoli delle rive settentrionali del Mediterraneo vivevano nella più florida giovinezza. Avevano cominciato ad esercitare i loro commerci nel secolo decimosesto a. C. ed erano gli anziani fra i popoli del loro tempo. Era inevitabile che i Greci, allora nella infanzia economica, imparassero da essi come da maestri e impararono molto. Da quei primi signori del Mediterraneo tolsero non solo le arti della navigazione e delle costruzioni navali, ma l'uso dei pesi e delle misure, e l'alfabeto; ad essi devono anche gran parte del loro gusto e delle loro cognizioni artistiche e scientifiche. Questa coltura orientale diventò alla fine parte integrante del pensiero e delle abitudini elleniche, per tal modo che riesce malagevole distinguere ciò che vi è in esse di straniero, così completa riuscì l'assimilazione, e in modo così perfetto quei popoli riuscirono a sviluppare ed a perfezionare col loro genio le cognizioni acquisite.

67. Le colonie degli Egèi. — I movimenti di conquista dei Dori e dei Tessali non si limitarono a spostare le popolazioni

Digitized by Google

nella penisola greca. L'Attica non poteva facilmente contenere l'immigrazione jonica venuta dalle coste meridionali del golfo di Corinto, dove si erano gettati gli Achei per sfuggire alle conquiste Doriche. Molti pertanto andarono oltre l'Attica, traverso il mare, e fondarono colonie Joniche sulle coste dell'Asia Minore bagnate dall'Egeo centrale. Già prima gruppi di Achei, sotto l'impulso dei Dori, avevano lasciato l'Acaja per occupare le regioni settentrionali degli stessi litorali asiatici. Anche i Dori passarono in Asia dal Peloponneso, si impadronirono delle coste meridionali dell'Asia Minore e si stabilirono nelle isole di Creta, Cos, Rodi e in altre. Per verità i Dori avevano acquistata una vera supremazia soltanto nelle parti settentrionali ed orientali del Peloponneso, nella Messenia, nella Laconia, nell'Argolide. Le colonie delle isole meridionali degli arcipelagi dell'Egeo e della costa SO dell'Asia Minore completarono simmetricamente la loro posizione geografica, formando una specie di orlatura all'Ellade classica.

Forse a quest'epoca i Greci d'Europa colonizzarono nuovamente l'Asia Minore riprendendo così le linee originali del movimento greco, al quale si associano le leggende della guerra di Troia.

68. Il Mediterraneo greco. — Nè questo fu l'ultimo movimento e il definitivo stanziamento di questi popoli. I Greci, come avevano colonizzato l'Egeo, così fecero greco il Mediterraneo con le loro importanti colonie dell'ottavo e del settimo secolo a. C. Molto tempo prima degli altri coloni si affermarono i Jonî a Mileto, nell'Asia Minore, nella Calcide, nell'Eubea. Mileto diventò la madre di più che ottanta colonie, mandando sciami di sue genti a fondare Naucrati nel delta del Nilo, Cizico, Sinope e una ventina o due di altre città nella Propontide; i suoi coloni si spinsero anzi molto più avanti sino alle rive dell'Eusino (Mar Nero). La Calcide contribuì alla prosperità delle colonie greche in Sicilia creando i « Calcidici » e fondando Reggio in Italia. Altri popoli non furono meno attivi nel fondare colonie: i Dori crearono l'importante città di Taranto nell'Italia meridionale; gli Achei costruirono sugli stessi litorali le due grandi rivali, Sibari e Crotone; i Corinti fondarono Corcira sulle coste dell'Epiro e l'opulenta Siracusa in Sicilia. I Focesi della Jonia si avventurarono anche più lontano e crearono quella Massilia che diventò la grande metropoli francese del Mediterraneo. Massilia, a sua volta, mandò coloni sulle coste orientali della Spagna e soltanto la potenza di Cartagine le impedì di estendere anche più oltre verso occidente le colonie e il dominio greco. A dir breve, il carattere del procedimento che a quei tempi consentì di elleniz-

Digitized by Google

zare così largamente il Mediterraneo, si riassume in questo: le città generavano altre città con grande prolificità. Ogni colonia voleva diventare a sua volta metropoli: tutto ciò durò per due secoli, estendendosi dal 730 al 550 a. C. Ma fu una evoluzione così rapida e le colonie ebbero uno sviluppo per varî motivi tanto più grande delle città materne del territorio greco, che nel primo secolo dopo l'istituzione delle Olimpiadi, e cioè dal 776 al 676 a. C., « il centro di gravità del Mondo ellenico » della Grecia propria si trasferì a questi fiorenti Stati coloniali. Secondo la frase di Cicerone, « un orlo greco venne tessuto intorno alle barbare terre del Mediterraneo ». Dall'estremo Oriente, dove sorgeva Naucrati sul Nilo, all'Occidente, dominato dalla gallica Massilia, per quasi tutte le isole principali di questo mare, sui litorali della Propontide e dell'Eusino, del pari che su tutte le coste del Mediterraneo che non erano in possesso dei Fenici, si affollarono le operose colonie elleniche, imprimendo dovunque, nella vita dell'epoca, i loro caratteri, l'energia, la saggezza di Governo, l'audace spirito d'iniziativa, la passione di temerarie avventure e tenendosi dovunque fieramente distinte dai barbari che le circondavano.

69. Distribuzione della razza. — La distribuzione a questo modo seguita dei varî rami della razza greca non è priva di interesse storico. L'Egeo è circondato, a nord come a sud, ad est come ad ovest, da colonie Joniche. Solo la Tessaglia e le colonie Eoliche della costa nord-ovest dell'Asia Minore rompono la loro continuità dall'Eubea intorno alla penisola Calcidica, ed alla Tracia, giù per le coste orientali dell'Egeo traverso le isole di Samo, Icaria, Nassa, Paro, Teno ed Andro. A sud di questa cerchia jonica si svolge il semicerchio dorico che comprende Creta, Scarpanto e Rodi sino alle isole e ai litorali sud-occidentali dell'Asia Minore. L'Italia è occupata in gran parte da colonie Eoliche, sebbene sulla loro linea troviamo da un lato una città dorica, dall'altro una colonia Jonica. La Sicilia è divisa fra Dori e Jonî.

Dovunque queste numerose popolazioni vivono le une presso le altre, ma conservano la loro personalità, hanno coscienza dell'origine, parlano la medesima lingua, pur serbando nel loro carattere notevoli differenze e opposte tendenze.

70. Il sistema coloniale greco. — Nelle città abitate dai medesimi rami della razza l'unità politica era appena affermata o mancava affatto. Le città di una regione non avevano alcun sistema di governo comune; vivevano appartate le une dalle altre, con distinti organi di governo nella più completa autonomia. La colonizzazione greca si svolse in modo affatto diverso dal movimento coloniale del mondo moderno, anche da quello dei

Digitized by Google

Romani. La madre patria di rado conservava un'autorità qualsiasi sulle colonie, appena una vaga influenza religiosa che avvenimenti anche di poca importanza bastavano talvolta a far scomparire del tutto. La colonia, una volta fondata, diventava « città » in tutta l'antica estensione della parola, cioè una comunità politica interamente indipendente ed autonoma.

La madre patria mandava all'estero gruppi di coloni come parte di sè medesima. Gli emigrati recavano il fuoco tolto dall'ara sacra (*prytaneum*) per fornire agli altari la perpetua fiamma tenuta viva dai più remoti tempi nei riti religiosi di loro gente. La madre patria designava un capo riconosciuto da tutti come fondatore della colonia; gli emigranti invocavano spesso l'approvazione dell'oracolo di Delfo e chiedevano anche il consenso degli Dei familiari della città. Se più tardi una colonia pensava a fondarne un'altra dal proprio seno, domandava di regola il capo alla città materna, quasi per continuare la tradizione. Ma anche la nuova colonia, appena creata, diventava uno Stato distinto, non meno autonomo e indipendente dalla città madre da cui era uscito. Il Mediterraneo non era orlato da un piccolo numero di Stati greci formati da colonie Eoliche, Doriche e Jonie, ma da numerose città distinte e autonome, la maggior parte non meno indipendenti e fiere di Atene e per lungo tempo forse altrettanto possenti.

71. Costituzioni coloniali. — È naturale che ciascuna colonia serbasse nelle sue istituzioni politiche i caratteri principali di quelle della madre patria. Nei primi periodi della colonizzazione si può affermare che il mondo greco conobbe soltanto la forma aristocratica. Vero è che i primi periodi di colonizzazione ebbero carattere monarchico; ma la monarchia era già in decadenza. Per conseguenza un ordinamento aristocratico venne istituito e riprodotto in quasi tutte le colonie. Ma in queste nuove città era destinato a subire modificazioni molto più rapide che negli Stati del vecchio continente ellenico. I fondatori delle colonie dell'ottavo e del settimo secolo a. C. avevano lasciato in gran parte la metropoli soggetta alla tirannide di una minoranza oligarchica, per godere la vita libera. Fra i coloni che occupavano regioni ancora estranee alla loro civiltà, trovarono condizioni di vita analoghe, mentre mancava quell'evidente autorità tradizionale che fece sviluppare lo spirito democratico come un prodotto naturale della terra e delle nuove condizioni atmosferiche. La tradizione non costituiva mai un vincolo, tutto si poteva osare. Naturalmente la democrazia guadagnò terreno

Digitized by Google

nelle regioni lontane prima che nei paesi centrali dell'Ellade. Atene attese sino alla fine del sesto secolo a. C. per vederla introdotta con le riforme di Clistene (nn. 141-151), mentre in parecchi Stati nuovi era prevalsa da un secolo.

72. Le città coloniali, sebbene abbiano oltrepassato in questi progressi le metropoli della Grecia continentale, nei loro affrettati mutamenti costituzionali, hanno generalmente attraversato le stesse fasi e i medesimi periodi di rivoluzione che caratterizzano la storia posteriore di Atene. La democrazia venne preparata generalmente dalla timocrazia con accomodamenti come quelli che Solone introdusse ad Atene, consistenti nel proporzionare il potere politico alla ricchezza (nn. 128, 129). Queste modificazioni nelle colonie e nella maggior parte delle città greche erano spesso accompagnate da una codificazione, cioè dalla pubblicazione di leggi speciali come in Roma le XII Tavole. La democrazia ordinaria condusse alla tirannide istituita spesso, come quella di Pisistrato in Atene (n. 138), a guisa di baluardo contro la reazione aristocratica. Un uomo del popolo si elevava per amore o per forza, e si opponeva al dominio aristocratico assoggettando tutti al suo potere; un membro della stessa aristocrazia, cogliendo una propizia occasione, la distruggeva concentrando nelle sue mani l'autorità, ovvero una specie di re costituzionale trascurava le disposizioni della legge per governare secondo la sua volontà. In tutti i diversi casi la tirannide aveva un fine di utilità generale, accresceva l'unione e rendeva più facile la resistenza contro le aggressioni esterne che minacciavano l'indipendenza della città; secondava lo sviluppo degli interessi materiali di essa, mantenendo fermamente l'ordine pubblico stabilito: spesso serviva di cemento tra gli interessi della aristocrazia e la sovranità popolare preparando i fondamenti dello *status* sui quali poteva soltanto fermamente consistere la democrazia.

73. Riforme costituzionali nell'Ellade. — Abbiamo dunque le medesime forze favorevoli a modificazioni costituzionali, che esercitavano la loro azione in tutto il mondo greco; dovunque, in sostanza, gli stessi mutamenti seguirono nel medesimo ordine. La monarchia, in tutti i casi, cedette dapprima il posto all'aristocrazia; questa degenerò spesso in timocrazia: durante la lunga evoluzione i privilegi esclusivi dischiusero la via alla democrazia, ma di rado questa potè assicurare il suo trionfo definitivo senza l'intervento d'un tiranno, cioè d'un uomo che governava senza alcuna garanzia legale. In molte delle più grandi città elleniche il periodo della tirannide è quello della maggior potenza e della più grande prosperità: la democrazia che succede

Digitized by Google

segna il principio della decadenza, e persino la perdita dell'indipendenza. Molte città del Peloponneso conservano tenacemente, sull'esempio di Sparta, la loro costituzione aristocratica ed ivi i privilegi di casta più difficilmente scompaiono. Manca affatto una qualsiasi uniformità, sia nella rapidità che nel carattere dei moti politici dell'Ellade; ma dovunque, a meno di una speciale influenza di circostanze esterne, le medesime tendenze, lo stesso lievito di malcontento nelle plebi, gli stessi fermenti di personali ambizioni condussero in ogni piccola città indipendente ad analoghe modificazioni nell'ordinamento politico e nella costituzione della suprema autorità.

74. Unione e nazionalità tra i Greci. — Nonostante l'isolamento delle città greche e l'ardore col quale negavano qualsiasi potere politico fuor di quello dei cittadini indipendenti ed autonomi di ciascuna comunità, i Greci avevano piena coscienza di una comunità di sangue, di tradizioni, di religione e di civiltà. Un istinto nazionale, che per quanto vago non era meno persistente ed aveva talvolta una decisiva influenza, era diffuso sulle città elleniche dell'antico mondo mediterraneo, dando alla storia loro una certa omogeneità di carattere. Dovunque un comune carattere ellenico distingueva le comunanze greche dalle altre. Ma il loro intrinseco senso politico e la loro diffusione geografica limitarono prima e poi qualsiasi movimento inteso ad un'unione politica nazionale.

75. Comunanza religiosa. L'Amfizionia di Delfo. — I Greci furono uniti e manifestarono il loro spirito nazionale specialmente in materia religiosa. In molte parti dell'Ellade, città sôrte presso qualche famoso santuario di Giove, di Apollo, di Nettuno o di altre divinità nazionali, si riunivano per formare un'Amfizionia, cioè una « Lega di buon vicinato », per conservare e rialzare il culto della divinità e difendere i suoi templi da qualsiasi contaminazione o sacrilegio. La più celebre e la più nota di queste associazioni fu quella raccolta intorno al tempio di Demeter Amfizionia alle Termopili e al tempio di Apollo a Delfo. In una certa epoca comprendeva tutte le grandi e piccole tribù della Grecia centrale, e più tardi, nel suo ultimo sviluppo, tutti gli Stati dorici del Peloponneso. La sua storia risale ad un'epoca anteriore a quella del principio della tradizione autentica, ed è probabile che per un certo periodo avesse una considerevole influenza politica. Aveva il fine essenziale di sopraintendere al culto di Apollo, conservare all'oracolo di Delfo la sacra indipendenza, difendere dalle invasioni il territorio del tempio, consacrato alle cerimonie religiose. Aveva regolari assemblee composte di delegati dei varî Stati della Lega, con ordinamenti

Digitized by Google

ufficiali permanenti, norme fisse di procedura e un antico prestigio.

I Greci accorrevano in gran numero alle semestrali adunanze della Lega, in primavera alle Termopili, in autunno a Delfo, da tutti gli Stati centrali dell'Ellade per prender parte alle feste in onore del Nume; in quell'occasione si teneva una gran fiera, e si facevano larghi commerci e cospicui guadagni.

76. Ma l'eguaglianza di voti delle grandi e delle piccole tribù nelle assemblee del Consiglio Amfizionico impedì che le sue conclusioni fossero da tutti accettate senza discussione, anche dal punto di vista della politica internazionale. Naturalmente i membri più potenti dell'Amfizionia non vollero obbedire ai più piccoli, si poserò norme in seguito alle quali ciascuno Stato della Lega si obbligava con giuramento a non distruggere mai una città amfizionica, a non deviare da essa le acque correnti, ad unirsi ad altri Stati quando fosse necessario proteggere il tempio di Delfo, e per ogni riguardo ad osservare nei limiti della Lega una condotta umanitaria in guerra come in pace, per cooperare fedelmente con gli altri Stati, quantunque volte fosse in questione il culto della divinità nel cui nome l'associazione era stata costituita. Nell'Amfizionia di Delfo erano i germi dell'unità nazionale e persino di un'intesa internazionale, ma non si svilupparono mai. Le forze dissolventi della politica greca furono troppo forti per essere vinte dalle deboli forze della religione.

La lega Amfizionia non ebbe mai carattere chiuso. Nel periodo intermedio, il più famoso della storia ellenica, l'influenza della Lega scomparve del tutto dalla politica e quando vi si manifestò di nuovo più tardi gittò la Grecia in quelle «guerre sante» che condussero la Macedonia a distruggere l'indipendenza della Grecia. Nella condotta della Macedonia non si trova alcuna traccia umana o religiosa di istituzioni amfizioniche.

77. L'oracolo di Delfo: sua influenza. — L'oracolo di Delfo, per la cui protezione ed in cui onore era stata organizzata l'Amfizionia, esercitò una durevole influenza sulla vita greca da un capo all'altro dell'Ellade. Il suo santuario venne chiamato «il cuore comune dell'Ellade», il centro nel quale si riassumevano la fede e il rispetto della grande famiglia greca, come sul focolare della sua religione, nel simbolo della sua unità. I Romani, anche al tempo dell'Impero, consultarono l'oracolo, tanto erano grandi la sua fama e la sua autorità; e nel mondo greco nulla di importante si intraprendeva senza chiedere la sua sanzione. In caso di difficoltà o di divergenze tra due Stati possenti, la risposta dell'oracolo era generalmente formulata con molta saggezza e circospezione. Coloro che parlavano in nome del Dio avevano acquistato una facilità e una felicità di espressioni straordinarie, davano risposte a doppio senso le quali, appunto per le varie inter-

Digitized by Google

pretazioni possibili, salvavano in ogni caso la fama dell'oracolo. Per quanto l'influenza dell'oracolo di Delfo sia venuta scemando, come tutto il complesso delle vecchie religioni, nell'ultimo periodo della storia ellenica, il suo potere scomparve assai lentamente. Se nella storia greca vi furono forze vólte a raggiungere l'unità nazionale, la prima fu certamente l'oracolo di Delfo.

78. Aggregazioni politiche; supremazia Achea. — La coesione politica che univa qua e là le città dell'Ellade non si doveva attribuire alla comunanza del sentimento religioso, ma al potere dominante di qualche tiranno o di aristocrazie forti ed aggressive. La storia della guerra di Troia ci porge l'unico esempio della formazione di un impero che la politica greca abbia mai potuto costruire, colla supremazia di una città sulle altre. Agamennone, re di Micene, era il capo dei Greci nella gran lotta contro i Troiani, perchè Micene era il primo Stato della Grecia. Questa città, sôrta nell'interno del territorio, a nord-ovest della pianura peninsulare dell'Argolide, e Tirinto, sull'apertura del golfo d'Argo, erano le città dominanti nel mondo greco dell'epoca. Costruite senza dubbio da emigranti venuti dalla Frigia, figurano tuttavia nell'epopea omerica come le principali città degli Achei del Peloponneso. La parte avuta dagli Achei alla spedizione di Troia fu così preponderante che Omero chiama spesso Achei tutti i Greci. Le tribù venute da ogni parte del territorio greco riconoscevano il re di Micene come capo naturale, perchè Micene dominava Sparta, Argo, Corinto e queste città del Peloponneso erano le più potenti della Grecia.

79. Creta. — Analoga fu la supremazia istituita, a quanto si afferma, in Creta, dal gran re legislatore del periodo mitico, Minosse. In un certo momento di quell'età eroica, al cui avvenimento non è possibile assegnare una data certa, Minosse, sovrano di Cnosso, non solo, a quanto narrano i Greci, estese il suo potere sopra altre città elleniche dell'isola, ma istituì qualcosa di simile ad un impero sulle numerose isole dell'Egeo meridionale, costruì una flotta che liberò questo mare dai pirati e diede alle città da lui dipendenti un sistema di leggi che fu il prototipo della famosa legislazione di Sparta.

80. Supremazia di Argo. — Più tardi Argo acquistò una temporanea supremazia nel Peloponneso. Sotto Fidone, erede e successore degli Eraclidi, rappresentante legittimo della supremazia dorica, uomo pieno di iniziative ed abile nel comando, Argo dominò le città dell'Argolide, anzi per qualche tempo si trovò a capo del Peloponneso. Fidone si servì del suo potere per togliere in un'occasione ad Elide la presidenza dei giuochi olimpici e darla ad Argo.

Digitized by Google

81. Giuochi e feste; il carattere ellenico. — La presidenza dei giuochi olimpici era, infatti, per l'occasione, la presidenza di tutta l'Ellade; in nessun altro luogo il carattere panellenico si manifestava in modo così evidente ed efficace come in Olimpia. Ivi, ogni quattro anni, si riunivano i Greci venuti da tutte le parti del mondo ellenico per i giuochi celebrati in onore di Giove, il loro Dio nazionale. Con eguale frequenza il mondo ellenico mandava folle di spettatori, coi suoi atleti preferiti, con poeti, storici, musici, alle grandi feste Pizie in onore di Apollo a Delfo. Ogni tre anni il jonio Nettuno era celebrato con eguale splendore nei giuochi istmici presieduti da Corinto. Giove aveva altri giuochi e cerimonie ogni tre anni a Nemea nell'Argolide. Ma nessuna festa ebbe la celebrità e l'influenza dei giuochi organizzati ogni cinque anni ad Olimpia nell'Elide. I Greci contavano per Olimpiadi, cioè per periodi di quattro anni fra una e l'altra festa olimpica. Chi vinceva un premio ai giuochi olimpici si assicurava l'immortalità. I poeti venivano a leggervi i loro canti, e da tutte le città greche, almeno da quelle della Grecia continentale, venivano inviate ambasciate per prendere parte solenne alle cerimonie, dimostrando così il carattere religioso di queste feste. Gli stranieri potevano assistervi, ma soltanto coloro che provavano di essere di puro sangue ellenico ed immuni da qualsiasi sacrilegio erano ammessi alle gare. Il periodo dei giuochi era un periodo di pace e di tregua; cessava ogni guerra mentre i Greci manifestavano questo loro spirito nazionale ed affermavano l'unità della razza. Non sarà mai riconosciuta abbastanza l'importanza politica e morale di queste feste. La perseveranza e l'entusiasmo coi quali furono celebrate per oltre mille anni attestano con evidenza il loro significato nella storia nazionale della Grecia.

Questi giuochi, per quanto serbassero un carattere nazionale, non procurarono però alla Grecia l'unità politica. Soltanto la forza, la violenza armata o il potere personale hanno costituito queste unioni temporanee, effimere fra le città greche, che in diverse epoche parvero dare momentaneamente a varie parti del mondo ellenico migliori metodi politici, in quanto avevano carattere nazionale.

82. La Confederazione Delia. — La più celebre e in quell'età remota la più promettente fra le combinazioni che assicurarono un certo grado di unità ellenica, fu la Confederazione Delia. Nel 490 e nel 480 a. C. le città della Grecia europea per resistere ai Persiani avevano affidato a Sparta la direzione delle loro

Digitized by Google

forze. Ma le due campagne ebbero per risultato di mettere molto in evidenza Atene, come il più effettivo rappresentante dell'indipendenza greca, e la piega presa dal conflitto coi Persiani dopo che le vittorie di Maratona, Salamina e Platea scacciarono gli invasori dalla Grecia, designò Atene come il solo capo possibile. Subito dopo queste vittorie, gli Stati ellenici dell'Egeo si unirono a quelli del continente per profittare dei vantaggi militari così assicurati e per scacciare i Persiani dall'Ellade asiatica, come già dall'europea. In questo movimento Sparta si trovò in prima linea come quando si trattava della difesa della penisola. Ma presto si avvide che la sua situazione preponderante minacciava di alimentare generali, il cui potere personale avrebbe potuto essere molto dannoso alla sua costituzione aristocratica. Inoltre non era ben collocata nè dal punto di vista geografico, nè politicamente per essere una potenza navale, mentre soltanto siffatta potenza era in grado di condurre gli Stati Egei ed Asiatici nella lotta contro il nemico comune. Così Sparta si ritirò in seconda linea, ed Atene ne raccolse naturalmente la successione nell'egemonia.

83. Indi la ricostituzione della lega o piuttosto la formazione di una nuova, che fu la Lega Delia, costituita verso il 475 a. C. Essa comprese la maggior parte degli Stati Jonî dell'arcipelago e del litorale asiatico. Fu scelta Delo per conservare il tesoro e tenere le assemblee, non solo per la sua posizione centrale, ma perchè l'isola aveva uno dei più antichi e venerati templi di Apollo, e forniva alla lega il fondamento religioso sul quale soltanto poteva consistere una confederazione greca. Intorno al tempio di Delo i confederati si riunirono in Amfizionia. La lega si ordinò sotto la saggia direzione eminentemente conservatrice di Aristide; e questo ordinamento parve efficace. La lega aveva un tesoro alimentato da tutti i suoi componenti che non erano in grado di dare uomini e navi; questo tesoro era amministrato da funzionarî permanenti che avevano fatto il loro tirocinio in Atene (*Ellenotami*); le sue assemblee si riunivano ad epoche fisse, manteneva sui mari una flotta importante ed era sotto ogni aspetto l'unione più energica e più promettente di combinazioni politiche che l'Ellade avesse mai veduta.

84. L'Impero d'Atene. — Ma l'aspetto federale di questa unione rapidamente scomparve. Da principio Atene aveva avuto non solo la presidenza, ma anche il dominio della lega. I suoi cittadini amministravano il tesoro di guerra, essa comandava la flotta federale, il suo potere materiale e la sua influenza

Digitized by Google

politica superavano di gran lunga quelli degli altri Stati confederati. D'altronde, molti di essi agivano solo per mezzo di Atene, preferendo contribuire con denaro, piuttosto che dare uomini od equipaggiare navi. Intanto Atene accumulava il denaro nelle sue casse e non si faceva scrupolo di pagare con esso le costruzioni magnifiche e gli incomparabili lavori dei quali adornava la città quando Pericle ne dirigeva la politica. I fondi della confederazione servivano al pareggio delle finanze ateniesi. Se qualche confederato muoveva opposizione, Atene lo costringeva a sottomettersi e lo condannava a pagare un tributo straordinario per aver osato reclamare contro la sua legge. Gli ultimi tempi della lega videro ufficiali ateniesi incaricati di governare più di una città che faceva parte della lega allo stesso titolo e con gli stessi poteri di Atene. Quantunque volte le tornava necessario od utile Atene estendeva la sua autorità concludendo nuovi e distinti trattati con le città soggette alla sua egemonia. Così la Confederazione Delia diventò un Impero ateniese.

Al tempo di Pericle le finanze di Atene erano prospere grazie alle risorse di questo Impero. L'eccellente condizione finanziaria fu certo la causa per cui le classi agiate tollerarono una politica consistente nel distribuire denaro al popolo (n. 155) e impedì che sin da principio si manifestassero le fatali conseguenze di questa politica.

85. Guerra del Peloponneso; l'oligarchia contro la democrazia. — Questo Impero ateniese si poteva dire appena assicurato, che la gelosia di Sparta ne determinò la caduta. La guerra del Peloponneso scoppiò col pretesto che Atene aveva prese le parti di Corcira contro Corinto materna, effettivamente perchè il potere di Atene era diventato troppo grande per essere tollerato più a lungo dagli altri Stati del Peloponneso. Si aggiunga che molti dei più potenti avevano costituzioni oligarchiche od aristocratiche, mentre Atene era il rappresentante e l'incarnazione della democrazia. Era inevitabile che il Peloponneso, con Sparta a capo, si ribellasse alla supremazia ateniese.

Il risultato della guerra diede la supremazia a Sparta, che ne usò per umiliare la Grecia, anzichè per unirla. Mandò guarnigioni e governatori militari (*Harmosti*) in tutte le città avverse o sospettate tali. Era impossibile che l'Ellade Egea fosse per lungo tempo tenuta assieme dai metodi odiosi di governo di siffatta tirannide. Così Sparta perdette rapidamente il suo predominio.

D'altro lato Atene riconquistò buona parte del terreno perduto, ricostituì intorno a sè una nuova lega più vasta della

Digitized by Google

prima, che comprendeva non solo la maggior parte degli antichi alleati, ma altresì buon numero delle repubbliche Doriche ed Eubee e per qualche tempo anche alcuni re di Macedonia e di Tessaglia. D'altronde, ammaestrata dalle dure esperienze, si governò con saggia moderazione ed ebbe la soddisfazione di vedere molte volte le flotte del Peloponneso respinte all'Egeo. Sparta dovette appagarsi del primato fra le oligarchie, lasciando il primo posto in Grecia alla democrazia.

86. Durante questo tempo, Tebe si elevò improvvisamente ad un breve primato grazie al genio di Epaminonda, che non solo vinse completamente gli Spartani a Leutra (371 a. C.), ma modificò anche in modo energico e radicale la politica del Peloponneso.

87. La Macedonia. — Era ormai dimostrato che nessuna città greca poteva unificare il popolo ellenico: confederazioni ed egemonie riuscivano effimere del pari. La Macedonia e Roma dovevano compiere quanto la Grecia non aveva saputo fare da sè. I Macedoni erano parenti prossimi dei Greci; avevano nelle vene sangue ellenico, sebbene in quantità non bene determinata. Essi erano pertanto in grado di comprendere il carattere e la politica dei Greci, ed è naturale che abbiano vólto il pensiero ad impadronirsi del loro territorio. Filippo di Macedonia aveva il suo scopo preciso, si rese assai bene conto dei mezzi atti a raggiungerlo e volse ad esso con una abilità consumata, con energia e con successo. Conquistò in primo luogo le città greche che aveva più sottomano, poi intervenne in una « guerra sacra » — una guerra tra i membri dell'Amfizionia relativa a Delfo — che lacerava la Grecia, e prese egli stesso posto nell'Amfizionia come potenza greca; infine, vedendo assicurato il compimento del suo disegno, schiacciò la Grecia a Cheronea (338 a. C.), ridusse Sparta all'impotenza ed assumendo la presidenza dell'Amfizionia concluse con gli Stati della Grecia europea una nuova lega che era in realtà un Impero macedone. La Grecia centrale era ormai preparata ad un'impresa nazionale — l'ellenizzazione dell'Oriente.

88. Ellenizzazione dell'Oriente. — Questa impresa tenne dietro alla conquista di Alessandro il Grande. Egli mosse contro la Persia come signore e rappresentante dei Greci d'Europa. I suoi eserciti erano greci, in gran parte puramente greci, e per questo solo fatto le regioni che egli conquistò furono aperte ai Greci. Alessandro non visse abbastanza per stabilire in modo permanente l'influenza greca sulla civiltà orientale altrimenti che spazzando gli ostacoli che si opponevano alla diffusione e al

Digitized by Google

predominio delle idee e delle arti dell'Occidente, e creando nelle sue grandi linee l'ordinamento politico che consentì a quest'influenza greca di estendersi nella Siria e nell'Egitto. Le importanti modificazioni che dovevano creare l'Oriente ellenico seguirono sotto i di lui successori, i Diadochi, fra le guerre con le quali cercarono di porre su solide basi i loro regni greco-barbari indipendenti. Naturalmente l'impresa era facile in Asia Minore, dove l'ellenizzazione seguì rapidamente; ma anche in Siria e in Egitto i progressi si fecero a gran passi, come lo prova la fondazione delle due città greche Antiochia e Alessandria e d'altre minori. Così buona parte dei paesi bagnati dal Mediterraneo fu soggetta all'influenza greca.

89. L'Oriente non diventò greco nella stessa misura in cui lo erano state le coste egee dell'Asia Minore, dove l'influenza ellenica dominava da secoli. I Greci, per quanto nei nuovi regni diventassero numerosi e prevalenti, non vi costituirono probabilmente la maggioranza della popolazione. D'altra parte neanche coloro che venivano a competere nelle gare olimpiche erano in maggioranza Greci. La supremazia macedone e le conquiste orientali avevano prodotto una nuova razza ellenica, trasfondendone nuovo sangue ed estendendovi le loro consuetudini. Siffatta razza era pertanto più adatta a diffondere la nuova civiltà, che poco conosceva l'antica libertà e la varietà ellenica — una civiltà greca, fatta per l'Oriente. Non si confinava in un esclusivismo esagerato, come l'antica civiltà ellenica; subiva volentieri le influenze straniere, accettava le transazioni, si adattava alle nuove conquiste.

90. I regni macedoni unificarono l'Oriente e gli impressero quel carattere individuale che, quando si estese su di esso il dominio di Roma, gli doveva consentire di serbare ancora un posto a parte nell'Impero romano e di uscire formalmente da esso serbando il suo carattere e bastando in tutto a sè medesimo, per guisa da costituire l'Impero d'Oriente (nn. 239, 240).

Quando Costantino trasferì la capitale da Roma a Bisanzio, spostò naturalmente il centro di gravità dell'Impero da un ambiente latino-teutonico ad un ambiente greco. Ai tempi di Giustiniano la lingua greca era dominante, i principali funzionarî imperiali erano greci.

91. Le antiche città greche dei litorali egei dell'Asia Minore erano preparate dalla loro storia primitiva ad adottare un sistema analogo a quello della Macedonia. Avendo esse medesime rinnegato la forza riposta nell'unione, soccombettero singolarmente alla Lidia semibarbara, poi alla Persia barbara. Per

Digitized by Google

esse non era cosa nuova diventare parti costitutive di un impero nelle mani di un conquistatore, come nuova era invece per Atene, Tebe e Sparta.

92. La Lega Achea. — Il periodo della supremazia macedone determinò il tramonto definitivo della libertà greca, ma fu anche testimonio di uno dei più brillanti tentativi di unione nazionale. Gli Achei che dall'epoca eroica della guerra di Troia, quando erano stati a capo di tutta la Grecia (n. 78), avevano sempre avuto una gran parte nella storia ellenica, elaborarono la loro politica tranquillamente progressiva nella pace e nella libertà delle quali godevano nella loro Acaja, assunsero nuove e più audaci iniziative nell'ultimo periodo della storia greca e si posero a capo del movimento nazionale. Da tempo immemorabile le città dell'Acaja avevano agito di concerto, costituendo una specie di associazione politica; ma l'unione loro ebbe un'importanza nella storia politica greca soltanto dal 280 a. C. In quell'anno e nel precedente parecchie città achee scacciarono i dominatori macedoni e con scambievoli aiuti fecero causa comune per la loro libertà. Si infiammò a questo esempio il coraggio delle altre città e il movimento si estese. In breve tutta l'Acaja si proclamò libera e la lega crebbe d'importanza. Sicione, che non era città achea, fece causa comune colla lega e le diede in Arato un suo generale, un capo che doveva renderla potente e famosa. La lega, guidata da esso, ebbe una parte molto attiva, e liberò Corinto con le città vicine dai loro tiranni. Gli anni che seguirono videro entrare una dopo l'altra nella lega Megara, Trezene, Epidauro, Megalopoli e persino Argo. Per mezzo secolo la lega fu organo meraviglioso dello spirito nazionale dei Greci; per tutto un secolo conservò una notevole influenza; naturalmente finì come tutto il resto, per essere trascinata nel vortice della conquista romana. Fu, si può dire, l'ultima manifestazione della politica greca.

93. Le istituzioni della lega presentano molto interesse per la scienza politica. Come dimostra E. Freeman (1), esse costituiscono il più antico e perfetto modello di un efficace ordinamento federale. La lega era rappresentata da un'Assemblea che si riuniva due volte all'anno; essa nominava tutti i funzionarî della confederazione, e dirigeva gli affari concernenti le relazioni estere delle sue città, e tutte le questioni di interesse locale. Il lavoro dell'Assemblea era preparato da un Consiglio (*Βουλή*, *bulè*) senza

(1) *Lo Stato federale* cit., vol. I, pag. 314.

Digitized by Google

dubbio permanente. I capi principali erano anzitutto due generali (στρατηγός, *strategi*), un generale, un comandante della cavalleria (*ipparco*) e un certo numero di ufficiali generali loro subordinati. Aveva inoltre un segretario generale (γραμματεύς, *grammateus*) e un Comitato esecutivo permanente di dieci membri (*demiurgi*). I funzionarî esecutivi, a quanto pare, presiedevano le discussioni dell'Assemblea.

94. Era certamente la migliore struttura politica che i Greci avessero posseduto mai per una comune azione nazionale, se non fossero state deficienti la composizione dell'Assemblea e la sua procedura. In teoria, l'Assemblea si componeva di tutti i cittadini liberi delle città della lega, che avevano raggiunta l'età di trent'anni. Di fatto comprendeva i cittadini trentenni della città nella quale si riuniva, di regola Egina, più tardi Corinto, e quelli delle altre che avevano occasione e mezzi di recarvisi. Il mondo antico non conosceva il principio teutonico della rappresentanza che tanti problemi ha risoluto negli ordinamenti politici moderni. Nell'Assemblea non si votava a maggioranza dei presenti ma per città. Pochi uomini venuti da piccole città lontane, che per caso assistevano all'adunanza, si imponevano agli altri; la più minuscola delegazione aveva voto uguale alla più numerosa, per quanto nessuna norma precisa determinasse che il voto di una delegazione equivaleva a quello di un'altra.

95. La Lega Etolia. — Nella stessa epoca si formò un'altra lega contro la Macedonia e insieme contro le città achee; la sua costituzione è tanto simile a quella della Confederazione Achea, da consentirci di affermare che in materia di associazione politica tutti i Greci avevano le stesse idee o quanto meno le medesime consuetudini. La Lega Etolia, come l'Achea, aveva la sua Assemblea generale, il lavoro di essa era preparato da un Comitato con funzioni analoghe a quelle del Consiglio della Lega Achea; il principale funzionario esecutivo era lo Stratego, il suo collega nel comando in capo si chiamava Ipparco; un segretario generale rappresentava la lega negli affari di ordinaria amministrazione.

96. Ma non giova insistere troppo su questa somiglianza. La vita reale della Lega Etolia è meno conosciuta di quella della Achea e il poco che ne sappiamo rivela anche differenze profonde tra le due istituzioni. La Lega Etolia non era una confederazione di città, ma una riunione di tribù. La linea di condotta seguìta dagli Etolî non somiglia a quella degli Achei; abitavano essi un paese addossato a montagne impervie, nelle quali pote-

Digitized by Google

vano ritirarsi e sfidare qualsiasi attacco. Il loro carattere aggressivo, insofferente di freno, li indusse a profittare del mare per organizzare la pirateria in modo vasto e lucroso. La loro potenza e le energiche iniziative li misero in grado di creare una specie d'impero: l'Epiro meridionale, l'Acarnania occidentale, la Tessaglia, la Locride, la Focide, la Beozia furono comprese nella lega che ebbe alleati anche in Asia Minore e nella Propontide. Dominò in modo assoluto l'oracolo di Delfo e l'Assemblea Amfizionica. Il suo Governo fu essenzialmente militare e pertanto molto diverso da quello della Lega Achea, costituita al precipuo intento di garantire la pace e la libertà.

97. Ogni uomo libero trentenne era di diritto membro dell'Assemblea della lega; questa si riuniva una sola volta all'anno, nell'autunno, a Termo, e si componeva naturalmente di coloro che erano in grado di recarvisi, cioè da una eletta minoranza.

L'Assemblea non sceglieva lo Stratego della lega, ma compilava una lista di nomi sulla quale veniva designato dalla sorte.

Le adunanze erano presiedute dallo Stratego, non da un Comitato di magistrati come nella Lega Achea; oltre al suo potere militare, egli aveva anche funzioni civili e rappresentative.

Come la Lega Achea, anche l'Etolia venne travolta dal turbine della conquista romana.

98. Roma ed i Greci d'Occidente. — L'Ellade occidentale, dopo essere stata colpita in varî punti da Cartagine, veniva assorbita da Roma prima che la città imperiale inviasse le sue legioni ad intervenire nelle fazioni della Grecia continentale. Roma conquistò la Magna Grecia, quando compì la conquista della penisola italiana nel 272 a. C. La Sicilia, con le sue colonie greche e cartaginesi, venne conquistata nel 241 a. C. ed ordinata a provincia romana 14 anni dopo. Successivamente vennero annesse le altre colonie greche dei litorali della Gallia e della Spagna.

99. Dopo la conquista romana. — Roma non distrusse l'opera dei Re macedoni in Asia Minore ed in Siria e non romanizzò a fondo i Governi di questi paesi. La vitalità e l'autonomia dei municipî semigreci dell'Oriente resisteva energicamente all'introduzione della legge romana, come la lingua greca e in parte le consuetudini elleniche nell'Asia, nella Siria, in Egitto. Quando studieremo le istituzioni politiche di Roma e le loro evoluzioni, esporremo con maggior frutto la fusione dei metodi di Governo orientali, greci, romani, compiuta più tardi dagli imperatori, quando la greca Bisanzio diventò la città imperiale di Costantino (nn. 228-240). L'ordinamento romano assorbì ed assimilò in modo più completo tutte le colonie greche della Sicilia, dell'Italia, della Gallia e della Spagna.

Digitized by Google

Sparta.

100. Costituzioni greche. — Riunendo tutti i particolari che abbiamo sui Governi dell'Ellade, sarebbe certamente possibile tracciare un quadro generale della politica e dell'amministrazione greca. Ma questi particolari non sono numerosi. Le linee del quadro sarebbero dovunque troppo larghe e vaghe, e ne potremmo trarre soltanto un abbozzo. Conseguiremo meglio il nostro scopo studiando le istituzioni di Sparta e di Atene, sulle quali abbiamo notizie precise e complete. Sparta non può essere considerata come un tipo, perchè la sua costituzione fu, si può dire, unica nel mondo ellenico. Ma richiede uno studio particolare per la singolarità, la durata e la sua permanente efficacia. Al contrario la costituzione di Atene può essere giustamente considerata come il tipo della vita e della politica greca. Le due costituzioni si completano a vicenda, e ci consentono di percorrere tutta la gamma delle varietà degli istituti costituzionali e di apprezzare la versatilità del genio politico greco, acuto e pratico, con una punta di genialità inventiva e nondimeno fermo e sagace.

101. Solidità della costituzione spartana. — Le circostanze storiche diedero alla costituzione di Sparta un carattere per molti riguardi unico e le assicurarono una solidità che costituì l'ammirazione e l'invidia del resto della Grecia. Per quasi tutto questo periodo della storia greca che gli scrittori ci resero familiare — cioè dal tempo di Solone sino alla decadenza del potere e dell'indipendenza di Atene — la costituzione di Sparta serbò sostanzialmente la forma che aveva sin dalle origini della sua storia. Le sue forme sono ad un tempo antiche e perfettamente conservate.

102. Gli Spartani popolo di conquistatori. — Gli Spartani scesero come conquistatori nella valle dell'Eurota. Appartenevano a quei Dori la cui invasione nel Peloponneso iniziò, si può dire, la storia greca autentica, e che vi conseguirono l'assoluta sovranità dopo anni e forse secoli di dure lotte e di lenti progressi. La loro forza numerica non era grande; probabilmente non furono mai più di quindicimila cittadini, e vivevano in mezzo ad una popolazione tenuta soggetta con la forza, otto a dieci volte più numerosa; costituivano pertanto un vero corpo di

Digitized by Google

occupazione, e mantenevano il loro potere piuttosto come generali che come capi politici (1).

103. Schiavi ed Iloti. — Gli schiavi domestici non erano a Sparta molto numerosi, sebbene sufficienti ai servizî domestici delle famiglie ricche ed a quelli richiesti dallo Stato. Il peso di tutti gli altri servizî della vita pubblica e privata degli Spartani incombeva ad una popolazione di servi, chiamati Iloti. Gli Iloti costituivano l'ultima classe del popolo soggetto della Laconia. Erano probabilmente i discendenti dei primitivi abitanti del paese, e dovevano la loro inferiorità a quello che sarebbe stato per essi, con più lieta fortuna, titolo a maggiori onori: la loro disperata resistenza all'invasione dorica. Alcuni pretendono, è vero, che il nome di Iloti derivi da quello di una città, Ilo (Ἕλος), l'ultima che si era arresa ai vincitori o la più tenace nella rivolta contro il loro dominio nei primi tempi della conquista. Per punirli si attaccarono non ai padroni, ma alla terra stessa che essi possedevano; erano diventati gli schiavi del suolo anzichè di coloro che lo avevano usurpato. Sebbene privi di qualsiasi libertà, non costituivano una proprietà personale e non potevano essere venduti o scambiati sul mercato, come le infelici creature che affollavano i mercati di schiavi di Delo e di Bisanzio. Mutavano padrone soltanto quando mutava la proprietà della terra alla quale erano avvinti. Non erano per conseguenza alla mercede del capriccio individuale dei padroni, ma godevano in cotal guisa dell'inviolabilità della proprietà fondiaria. Si trasmettevano con essa, come parte di essa, e non altrimenti, salvo speciale disposizione di legge. I loro padroni non potevano ucciderli o maltrattarli senza il concorso della pubblica autorità o almeno senza un apparente pretesto di pubblica sicurezza. E siccome formavano in cotal guisa una parte dei beni reali del paese, la sua parte attiva, quasi uno strumento di produzione, ed erano protetti dalle stesse leggi che regolavano l'usufrutto della terra, conservavano una parte dei prodotti del loro lavoro per il proprio mantenimento; servitori della terra, di essa vivevano. Sotto un certo aspetto appartenevano allo Stato, imperocchè questo, come supremo proprietario, aveva una specie di dominio eminente del suolo al quale erano attaccati. Dipendevano pertanto esclusivamente dallo Stato, quantunque volte si trattava di un provvedimento che poteva influire in bene o in male sulla loro condizione; di restrizioni dei loro diritti in seguito a rivolte o ad agitazioni,

(1) SCHOEMANN G. F., *Antichità greche* (trad. it.), vol. I, pag. 236 e seguenti.

Digitized by Google

come di emancipazioni in ricompensa di servizî resi durante le guerre (1).

104. I Perieci. — Sparta non era soltanto signora di un territorio scarsamente popolato, sul quale vivevano gli Iloti e i loro padroni in fattorie disperse. Nella valle dell'Eurota si trovavano dovunque floride città; il litorale dall'Argolide alla Messenia era coperto di altre città nelle quali si lavoravano il ferro e altre materie di facile scambio; Arcadi, Jonî, Achei, uomini di varî rami dell'antica razza costituivano il resto della popolazione e non erano Iloti. Neppure erano Spartani; si chiamavano Perieci, cioè vicini o provinciali, che gli Spartani avevano assoggettati al proprio dominio, lasciando loro la libertà, ma non una vera autonomia politica. Non erano tutti nelle stesse condizioni; erano stati assoggettati in epoche diverse, con diverse condizioni di soggezione. Alcuni dovevano forse subire gli Spartani nei principali loro uffici, tutti erano tenuti a pagare un tributo allo Stato; ed assoggettati, se ribelli, a più dure condizioni: tutti dovevano fornire truppe in tempo di guerra e nessuno osava resistere ai dominatori, ma nel complesso questi popoli erano liberi e i loro affari municipali restavano in gran parte affidati alle loro cure. Potevano arricchirsi nei commerci e nelle industrie purchè pagassero a Sparta le imposte. Fuor di dubbio la loro condizione diventava più difficile quando Sparta si trovava alle prese con qualche difficoltà; ma in caso diverso, vivevano di vita propria, accumulavano modeste fortune e valsero alla Laconia il nome di « paese dalle cento città ». Senza di esse Sparta e i suoi cittadini sarebbero stati privi non solo di truppe, ma di denaro e di troppe altre cose necessarie alla vita.

Pare che esistessero altre classi inferiori in posizioni intermedie fra gli Iloti e i Perieci da un lato, e gli Spartani dall'altro; ma non ne abbiamo precise e complete notizie e d'altronde il poco che ne sappiamo nulla aggiunge alle nostre cognizioni sulla vita e sulla politica spartana (2).

105. Gli Spartani; leggi sulla proprietà; tutela dello Stato. — Soltanto gli Spartani erano cittadini. I Perieci erano tre volte più numerosi, gli Iloti probabilmente venti volte; ma soltanto il sangue contava per qualche cosa nello Stato e in nessun altro fu mai una classe dominante che meglio riuscisse a serbare un

(1) THIELWALL, *Storia della Grecia* (ingl.), vol. I, pag. 309-313; GROTE, *Storia della Grecia* (ingl.), vol. II, pag. 394 e 495.

(2) SCHOEMANN, op. cit., vol. I, pag. 163, 248; ARNOLD, *Tucidide* (ingl.), vol. I, pag. 641.

Digitized by Google

privilegio più rigidamente esclusivo. Per tutto il periodo della storia di Sparta, che è il più conosciuto e il più degno di studio, nessuna rivoluzione democratica prevalse contro questo manipolo di uomini attivi, organizzati, indomabili, che costituivano come un esercito in una fortezza. Gli Spartani erano tra essi eguali; nei primi tempi si usarono tutti i mezzi per fare di questa eguaglianza una realtà. Siffatta preoccupazione era evidente specialmente nell'ordinamento della proprietà fondiaria. Gli Spartani avevano la proprietà privata della terra, ma lo Stato si considerava come proprietario originario ed effettivo, e la proprietà individuale aveva piuttosto carattere di un usufrutto accordato dallo Stato. Questa legislazione primitiva aveva lo scopo di dividere la terra quanto più egualmente fosse possibile fra le famiglie spartane; lo Stato riprendeva a quando a quando i suoi diritti di proprietà per ristabilire le proporzioni quando si erano venute formando grandi disuguaglianze, nè alcuno parlava di confisca. Una delle prime cure dello Stato era di mettere i cittadini in condizioni di agiatezza tale da consentire loro di vivere per lo Stato, senza bisogno di affannarsi alla ricerca della ricchezza, che non solo li avrebbe distratti dai loro doveri politici, ma avrebbe scemata la loro considerazione sociale. Così avvenne che assunse patriarcalmente l'amministrazione della ricchezza del paese come mandatario dei cittadini; non solo procedette a nuove distribuzioni delle proprietà, ma obbligò ricche ereditiere a sposare cittadini poveri, e ricchi proprietarî senza figli ad adottare nullatenenti. Naturalmente siffatte adozioni richiedevano l'autorizzazione preventiva dello Stato, ed anche per taluni matrimoni era necessario il consenso delle autorità. Era vietato alle famiglie vendere o trasmettere per successione ereditaria la proprietà mobiliare loro assegnata dallo Stato. I cittadini erano ad un tempo i fittavoli dello Stato, e i custodi della sua proprietà (1).

106. Senza dubbio questa tutela patriarcale e il diritto di proprietà dello Stato furono liberamente ed effettivamente esercitati ai loro fini soltanto nei primi tempi della costituzione spartana. Successivamente, notevoli disuguaglianze si vennero affermando tra coloro che avrebbero dovuto essere eguali, al punto che si distinsero fra essi due categorie: i ricchi che erano pochi, e i più numerosi, relativamente o del tutto poveri. Gli Spartani non erano neppure più chiamati con lo stesso nome;

(1) SCHOEMANN, op. cit., vol. I, pag. 256 e seg.; MÜLLER, *Dor.*, II, pag. 28.

Digitized by Google

gli Eguali (Ὅμοιοι, *Omii*) si distinguevano dagli Inferiori (Ὑπομείονες, *Ipomiones*).

107. I due re. — Il Governo creato dagli Spartani era del tutto diverso da quello di Atene. Il destino aveva dato a Sparta due re. Secondo la tradizione, gli invasori Dorici, entrando nel Peloponneso, avevano assegnato le sue varie regioni agli Eraclidi, loro capi; Aristodemo, al quale era stata assegnata la Laconia, morì prima di aver conquistato il suo regno, lasciando due gemelli, Euristene e Procle; la madre dichiarò non poter asserire quale fosse nato prima; l'oracolo di Delfo, al quale si affidò la soluzione del dubbio, ordinò che i due fratelli fossero coronati entrambi ed esercitassero uguale autorità. Da questi due fratelli sarebbero uscite le famiglie reali che regnarono a Sparta. Qualunque sia l'origine di questa doppia monarchia, Sparta continuò ad avere due re, sino nel periodo di decadenza che precedette la conquista romana. Le loro funzioni nominali non erano molto diverse da quelle dei Re omerici. Come dimostra Schömann (1), « erano i rappresentanti dello Stato nelle sue relazioni con gli Dei, i capi del popolo nelle deliberazioni e in materia giudiziaria, i suoi comandanti in capo in guerra ». Le numerose limitazioni della loro prerogativa ci appariranno quando studieremo le altre istituzioni dello Stato.

108. Il Consiglio degli Anziani. — Quando si trattava di deliberare e di fare le leggi, i re, come nella costituzione omerica, si associarono il Consiglio degli Anziani (Γερουσία, *Gerusìa*) (2). I membri di questo Consiglio, a differenza degli Anziani dell'antico, erano eletti dall'Assemblea popolare (n. 110). Erano ventotto, trenta coi due re; erano eleggibili soltanto coloro che appartenevano alla nobiltà ed avevano raggiunta l'età di sessanta anni, cioè non potevano più esser chiamati a servir nell'esercito; gli eletti conservavano le loro funzioni sino alla morte. La Gerusìa, come Corte di giustizia, esercitava giurisdizione sui re, del pari che in materia di reati punibili con pene capitali, e gli altri reati gravi per l'ordine pubblico, nonchè nei casi di *atimìa* (ἀτιμία) o di *fellonìa*. Le sue funzioni, come corpo legislativo, erano in parte sovrane, in parte preliminari; decideva in ultima istanza la maggior parte delle questioni amministrative di qualche importanza e preparava lo schema dei provvedimenti legislativi che dovevano essere sottoposti al voto dell'Assemblea popolare.

---

(1) *Antichità greche*, vol. I, pag. 279.
(2) Anche Γερωνία, donde geronti o senatori.

Digitized by Google

Per il carattere e le funzioni stava fra il Senato ateniese dell'Areopago e quello dei Quattrocento (nn. 131, 134).

109. L'Assemblea. — L'Assemblea (ἀπελλά) si componeva di tutti i cittadini, s'intende, Spartani, che avessero raggiunto i trent'anni. Si sottoponevano al suo voto le contestazioni per la successione al trono, la nomina dei generali, l'elezione dei magistrati e degli Anziani, la dichiarazione di guerra, i trattati di pace e tutti gli altri, forse anche le modificazioni legislative. Queste materie erano sottoposte al voto dell'Assemblea, non alla sua discussione: soltanto i re, gli Efori e gli Anziani potevano presentare una mozione e prendere la parola. In realtà la discussione non era tollerata a Sparta, dove tutti disprezzavano gli oratori e ammiravano coloro che tramandarono a tutte le genti la forma di discorso *laconica*. I discorsi dei magistrati e dei senatori all'Assemblea avevano la forma di precise dichiarazioni riassunte in poche frasi. Il voto era semplice, come la discussione, seguiva per acclamazione, giammai con schede o con altre formalità. Gli Efori che presiedevano l'Assemblea decidevano da che parte fosse più forte il numero delle voci e più di una volta attribuivano la preponderanza a piacer loro. Infine, il Consiglio degli Anziani poteva dichiarare o no decisivo il voto dell'Assemblea, sopra tutto quando si trattava di questioni politiche o amministrative.

110. Elezione degli Anziani. — Soltanto per l'elezione degli Anziani si seguiva una procedura diversa e più complicata. Riunita l'Assemblea, alcune persone scelte a tal fine venivano chiuse in un edificio vicino al luogo della riunione, dal quale nulla potevano vedere di quanto avveniva all'Assemblea, mentre giungevano loro le voci dei suoi componenti. I candidati al titolo di Anziani attraversavano la sala della Assemblea ad uno ad uno, in un ordine determinato dalla sorte, ignoto a coloro che ascoltavano senza vedere; la scelta dell'Assemblea veniva dichiarata da questa deputazione invisibile che giudicava quali candidati avessero avuto applausi più forti e spontanei. Era una forma più complicata del voto per acclamazione.

111. Gli Efori. — La funzione più importante nel Governo di Sparta era quella degli Efori. Questo ufficio risale alla più alta antichità, ma nel suo sviluppo si allontanò rapidamente dalla forma e dal carattere primitivo. I cinque Efori o sorveglianti, che tale è il senso della parola, erano in origine rappresentanti dei re, scelti ad assisterli nel compimento dei loro doveri giudiziarî, ad agire per essi se assenti, sorvegliare in loro nome gli altri magistrati dello Stato, vigilare sotto la loro autorità all'osservanza della disciplina pubblica e convocare per autorizzazione dei re il Consiglio degli Anziani e l'Assemblea.

Digitized by Google

Erano, in una parola, gli assistenti dei re in ogni cosa. Ma grado a grado, in seguito a cause in gran parte ignote, forse in parte perchè godevano più le simpatie dei cittadini dalle cui fila erano tolti ànno per anno che dei re ai quali dovevano la loro nomina, in parte perchè erano scelti da due re non sempre d'accordo tra loro e pertanto di rado in comunità di idee col complesso dell'amministrazione reale, il loro potere diventò non solo indipendente dall'autorità della Corona, ma superiore ad essa. Non sappiamo con precisione in quale epoca la nomina dei cinque Efori dai re passasse all'Assemblea; certo gli Efori mutarono il loro carattere; invece di essere i rappresentanti dei re diventarono i rappresentanti dello Stato, i capi effettivi, virtualmente superiori ai re, con incarico di sorvegliare i primi magistrati al pari di tutti gli altri. Ogni mese i re rinnovavano il loro giuramento davanti a questo supremo Consiglio di cinque persone, di esercitare la loro autorità conforme alle leggi; gli Efori, dal canto loro, asserivano nell'interesse del popolo che il potere dei re non avrebbe potuto mutare sino a che osservavano questo giuramento. Ogni nove anni gli Efori chiedevano agli Dei un segno celeste che indicasse loro se i re avevano fatto qualche cosa di male, e se nei cieli si manifestava qualche segno sfavorevole, la condotta dei re, su iniziativa degli Efori, veniva sottoposta ad una inchiesta davanti alla Gerusìa. Inoltre i privati cittadini potevano accusare i re davanti agli Efori, ed era còmpito di questi dimostrare tali accuse infondate, e, sentiti i re, rinviarli innanzi alla Gerusìa (1).

112. Naturalmente se gli Efori erano superiori ai re, tanto più lo erano agli altri cittadini. Potevano intervenire negli affari di tutte le amministrazioni con pieni poteri di fare inchiesta e comminare pene in ciascun ramo di esse; il controllo superiore della disciplina dello Stato e per conseguenza della vita privata di ciascuno spettava loro come controllori dei magistrati incaricati della polizia; presiedevano del pari la Gerusìa e l'Assemblea; convocavano le due Assemblee e presentavano loro le proposte necessarie. Erano anche i tesorieri dello Stato: costituivano in tutto la suprema autorità. L'unico limite ai loro poteri derivava dal fatto che costituivano un Comitato di cinque membri e nelle materie più importanti si richiedeva l'unanimità. Inoltre le loro funzioni duravano un anno, dopo il quale tornavano semplici

(1) SCHOEMANN, op. cit., vol. I, pag. 292 e seg.; H. STEIN, *Sviluppo dell'eforato a Sparta* (ted.), Konitz 1870; SCHAEFER A., *Gli Efori* (lat.), Gryph. 1863.

Digitized by Google

cittadini, e come tali potevano essere accusati e puniti dai loro successori. Vero è che probabilmente influivano anche sulla nomina di questi successori, esercitando, se era necessario, il loro potere d'interpretazione dei voti dati per acclamazione dall'Assemblea.

Uno degli Efori, come ad Atene uno degli Arconti, si chiamava Eponimo, e dava il suo nome all'anno civile.

113. Amministrazione della giustizia. — Per quanto concerne l'amministrazione della giustizia a Sparta, diremo soltanto che la legge era interpretata ed applicata dai re, quantunque volte si trattava di famiglia, di eredità, di nuove distribuzioni della proprietà in seguito a matrimoni tra ricchi e poveri, in quanto i re erano in cotal modo cancellieri e conservatori dei diritti familiari; le questioni che riguardavano gli stessi re e le cause più gravi erano di competenza della Gerusìa; gli altri processi venivano giudicati dagli Efori e dai magistrati inferiori. Non esisteva alcun tribunale popolare (giurìa).

114. Disciplina statale. — La supremazia degli Spartani sulla popolazione formata di Iloti e di Perieci e la sua importanza agli occhi del mondo, in questa costituzione deriva specialmente dalla « disciplina statale ». Lo Spartano viveva come in una caserma; non apparteneva a sè, ma allo Stato. A sette anni veniva tolto ai suoi parenti e sino a sessanta viveva in pubblico, esercitando i suoi muscoli, vigilando i suoi desiderî e le sue azioni come neppur si chiederebbe ad un atleta moderno. Da sette a trent'anni — cioè sino alla maggior età nel diritto spartano — si abituava ai cibi più semplici, a portare le vesti più modeste, ad abitare nelle più umili dimore, era completamente subordinato ai più anziani. Dopo trent'anni acquistava alcuni privilegi politici e sociali: diventava cittadino, poteva prender moglie, ma anche allora non gli era consentito di modificare essenzialmente il suo modo di vivere. Doveva continuare a prender parte agli esercizî atletici, mangiare in pubblico, nè gli era consentita alcuna vita di famiglia. Di rado e per pochi minuti solo o in segreto, poteva vedere la moglie. Lo Stato esigeva che egli prendesse moglie e avesse una proprietà; doveva contribuire ai banchetti pubblici (*syssitia*) con denaro e con viveri (1). Soltanto dopo raggiunti i sessant'anni poteva vivere in certo modo a piacer suo.

---

(1) A Sparta συσσίτια, a Creta ἀνδρεῖα; ARISTOTELE, *Politica*, vol. II, pag. 7; HERMANN, *Manuale d'antichità greche* (ted.), § 22; HOECK, *Creta* (ted.), vol. III, pag. 120-139.

Digitized by Google

Probabilmente coloro che non osservavano la disciplina dello Stato o non contribuivano regolarmente ai *syssitia* subivano una specie di *diminutio capitis* e da *Eguali* diventavano *Inferiori* (n. 106).

115. Questa disciplina di Stato comprendeva le donne soltanto durante la gioventù; le giovinette erano obbligate alla ginnastica come gli uomini, sebbene non soggette alla stessa disciplina. Le nostre idee sulla educazione sono molto diverse da siffatto sistema. Una specie di rozza musica, con strumenti monocordi, e fieri canti di guerra accompagnavano il costante esercizio dei sensi e dei nervi. Si avevano così soldati eccellenti con mogli adatte, ben fatte, audaci, tenaci, degne di uomini agili e *laconici*.

116. Evoluzione della costituzione spartana. — La costituzione di Sparta, sebbene appaia così simmetrica, non può essere considerata come creata di getto più di quella di altre città elleniche. Non giova lasciarci impressionare dalla descrizione che ne abbiamo data, cogliendola nell'epoca in cui appare come cristallizzata, nè si può ritenere che in tutti i periodi della sua storia abbia conservato la medesima forma. Come le altre costituzioni, era un organismo lentamente evolutivo. Acquistò presto un particolare carattere e lo conservò a lungo per la speciale situazione degli Spartani, poco numerosi e pure signori di molte genti ostili. Non potevano rallentare un solo momento la loro disciplina interna; così in tutto il periodo nel quale Sparta ha il maggior posto nella storia, la sua costituzione pare immutata. Successivamente attraversò le stesse fasi di tirannide e di democrazia di Atene. Anche le classi escluse dalla cittadinanza finirono per avere la loro parte nella costituzione; i Romani trovarono Sparta pressochè uguale alle altre città della Grecia.

117. Licurgo. — Gli Spartani, come ho accennato in un capitolo precedente (n. 15), consideravano la loro costituzione come emanazione d'un uomo, Licurgo (820 a. C.). Attribuivano a Licurgo la fusione delle tribù costituenti lo Stato, la divisione delle terre tra Spartani e Perieci, l'istituzione della Gerusìa, le norme relative alla convocazione mensile dell'Assemblea e innanzi tutto la creazione del celebre sistema della disciplina statale. Non è improbabile che abbia introdotto nella costituzione modificazioni più radicali di quelle di Solone e Clistene in quella di Atene. La costituzione di Sparta non progredì certo a sbalzi: Licurgo ne guidò l'evoluzione in un periodo abbastanza critico, poco dopo la sua formazione.

Digitized by Google

Atene.

118. La città di Solone. Scomparsa della monarchia. — Le prime notizie politiche precise sulle istituzioni di Atene risalgono ai tempi di Solone, al quale la città attribuisce la sua grande riforma legislativa. La costituzione di Solone non è certo conosciuta come vorrebbero gli storici, ma i suoi precipui lineamenti sono noti, e ci presentano una società affatto diversa dalla primitiva città greca.

Solone venne incaricato degli affari della città quando venne scelto all'ufficio di Arconte. L'antica monarchia era scomparsa e questo ufficio costituiva uno dei suoi frammenti. L'abolizione della monarchia era senza dubbio seguìta ad una rivoluzione aristocratica analoga a quella che Aristotele considerava più tardi come evoluzione normale della politica greca. I *re* del Consiglio erano stati condotti a non tollerare più l'autorità regia del loro presidente patriarcale. Costui rappresentava lo Stato nella sua evoluzione, mentre essi riflettevano il disgregamento delle *gentes*. L'autorità ereditaria del re minacciava di compromettere la parte che essi esercitavano negli affari, per cui deliberarono di subordinarne le funzioni e renderla da essi dipendente. Codro, l'ultimo re di Atene, sacrificò la vita in una guerra contro i Peloponnesiaci, nemici di Atene, perchè l'oracolo aveva detto che gli Ateniesi sarebbero stati vinti se il re non avesse data la vita; la tradizione aggiunge che gli Ateniesi abolirono allora la monarchia ereditaria, considerando che nessuno era degno di succedere a Codro. Non giova combattere questa gentile leggenda che può avere qualche fondamento; ma certo ben altre ragioni fecero di Codro l'ultimo re; i cittadini erano decisi a por fine alla monarchia, con Codro o con uno dei suoi primi successori.

119. L'Arcontato. — La funzione monarchica non venne però subito trasformata in una magistratura elettiva. Una tale trasformazione non era possibile perchè le credenze religiose e i calcoli politici non consentivano di dare siffatto colpo all'antica istituzione dello Stato familiare. La monarchia fu sostituita da un Comitato; gli eredi di Codro continuarono a mantenere il titolo ed a godere i privilegi reali per più di trecento anni; ma i loro poteri militari vennero trasferiti al Polemarco, le principali attribuzioni civili all'Arconte. Non furono più i capi effettivi,

Digitized by Google

ma soltanto i titolari delle supreme funzioni dello Stato. Il re ebbe colleghi nominati a vita e la monarchia diventò una specie di Governo limitato.

120. I nove Arconti. — Notevoli mutamenti sopravvennero nel 752 a. C. Venne abolito il principio ereditario insieme alle magistrature vitalizie. Re, Polemarco ed Arconte vennero scelti per soli dieci anni. Sino allora si ha motivo di ritenere che le funzioni di polemarco fossero state ereditarie in una famiglia nobile; quind'innanzi re e polemarco diventarono elettivi. Nè a questo si limitarono i mutamenti. Appena quarant'anni dopo parve necessario ammettere alle tre funzioni qualunque nobile riuscisse ad avere i voti del Consiglio dell'Areopago. Passò un'altra generazione e le tre funzioni divennero annuali; si istituì in pari tempo un Comitato di nove Arconti. Uno dei membri di questo Comitato si considerava ancora come il capo; l'antica tradizione riviveva nella persona dell'arconte eponimo, dal quale prendeva nome l'anno per tutti gli atti ufficiali. Il secondo arconte era il *Basileus*, gran sacerdote dello Stato ed erede delle funzioni reali. Un altro arconte esercitava l'autorità dell'antico polemarco. Questi tre funzionarî erano senza dubbio i capi della pubblica amministrazione. Si aggiunsero loro sei Tesmoteti, da principio scribi incaricati di scrivere i decreti e tenere il registro delle leggi, poi segretarî dei tre magistrati principali, infine veri giudici, con proprie attribuzioni.

A dir vero, tutti i nove arconti erano giudici. L'arconte eponimo aveva l'arduo còmpito di risolvere le cause di famiglia e di eredità; l'arconte re (*Basileus*) giudicava le numerose controversie soggette alle leggi religiose; l'arconte polemarco risolveva le controversie fra *metéci* e stranieri; i sei tesmoteti curavano l'osservanza generale delle leggi, ed attendevano a tutto ciò che non rientrava nelle attribuzioni dei tre arconti principali, decidendo su tutti i casi non soggetti ad una giurisdizione speciale. Talune funzioni giudiziarie erano esercitate dai nove arconti riuniti: la condanna dei banditi rientrati nel territorio dello Stato, la vigilanza sulle elezioni di alcuni giudici inferiori, la presidenza di talune assemblee popolari, ed altre ancora.

121. Solone arconte eponimo. La crisi. — Tale era l'ordinamento di questa magistratura ai tempi di Solone, quando egli venne scelto arconte eponimo, con poteri che nessuno aveva avuto prima di lui. Era un'epoca di crisi, e la crisi colpiva una società molto diversa da quella fondata sulla parentela descritta da Omero. Tre partiti si contendevano il potere nello Stato: gli abi-

Digitized by Google

tanti della montagna, quelli della pianura e quelli del litorale. I primi e gli ultimi non avrebbero avuto importanza nello Stato omerico. Essi non appartenevano ad alcuna famiglia tradizionale; erano i coltivatori del suolo, che tenevano le loro terre da famiglie nobili, viventi ad Atene e nei dintorni, e costituenti il partito della pianura. Soltanto le famiglie nobili costituivano lo Stato, gli altri erano veri intrusi. Gli abitanti dei monti e del litorale erano soggetti a quelli e pagavano i tributi senza godere il più piccolo privilegio. Tentativi di acquistare una parziale indipendenza li avevano costretti a chiedere il soccorso dei padroni e così si erano rinsaldate le catene della loro servitù. Gli uomini del litorale, cioè quelli che coltivavano le terre della costa orientale o vivevano nella parte meridionale della penisola dell'Attica sino alla famosa città di Sunio, attendendo alla pesca non meno che alla coltura del suolo, erano più tranquilli dei pastori della montagna che nei distretti del nord dovevano combattere ad un tempo l'avara natura e i rigori della legge; ma gli uni come gli altri detestavano i privilegi degli Eupatridi ed erano pronti ad un accordo per distruggerli. Gli uni non potevano, gli altri non volevano vivere più a lungo in una condizione che non consentiva loro alcuna indipendenza e alcuna speranza di avere una parte nella cosa pubblica. Gli uomini del litorale sarebbero stati paghi anche di concessioni modeste, i montanari reclamavano riforme radicali, ma tutti volevano qualche cosa. Gli Eupatridi, coi loro fedeli coloni della pianura intorno alla città ed al porto, erano meno numerosi, ma avevano maggiori risorse e pensarono che alcune concessioni erano inevitabili. Solone era in età matura, aveva una salda reputazione di coraggio, onestà e sapienza. Tutti i partiti si volsero a lui e in lui riposero ogni fiducia e ogni speranza. Venne nominato arconte, con straordinarî poteri legislativi, e nel 594 a. C. ebbe l'incarico di compilare una nuova costituzione.

122. Legislazione draconiana. — Da molto tempo durava il malcontento ed aveva già determinato importanti mutamenti costituzionali. Anche nella pianura, dove i latifondi degli Eupatridi si trovavano in posizioni più favorevoli, la miseria era grande. La terra era coltivata da fittavoli che dovevano vivere con la sesta parte del prodotto di essa (Ἑκτεμόρι, *Ectemori*) dando le altre cinque al proprietario del suolo. La dura legge agraria li obbligava a pagare anche di persona questo oneroso contributo; in difetto erano venduti schiavi sui mercati dell'Egitto e della Lidia.

Digitized by Google

123. La costituzione non modificò la situazione di questi fittavoli e la miseria loro si aggiunse alla miseria generale. Gravi conseguenze potevano derivare dai loro eccessi, tanto più che erano proprio alle porte della città. Difficile riusciva a questi contadini rimanere liberi sopra un territorio poco esteso, in un suolo povero, che dava scarsi profitti. Dovevano continuamente ricorrere a prestiti, che avevano per conseguenza non solo la perdita della terra se mancava il raccolto, ma quella dell'indipendenza del proprietario, che doveva ridursi a coltivare la terra per conto altrui, lasciando i cinque sesti del prodotto, per finire con l'essere ridotto in schiavitù.

124. Erano avvenuti altri mutamenti che gli Eupatridi non potevano prevedere nè impedire, specie la modificazione dell'ordinamento militare. Le battaglie non erano più vinte dalla cavalleria e dai carri; si era aggiunta la fanteria, e i cavalieri si trovavano ormai inferiori ai volgari soldati, agli *opliti* chiusi nelle pesanti armature e tolti dalle file del popolo ancora privo di qualsiasi privilegio. Lo Stato non poteva più a lungo, senza compromettere la propria sicurezza, dipendere da uomini che dovevano farsi da parte quando passava un nobile, ai quali chiedeva tutto e dava nulla. Questi uomini si trovavano anche nell'impossibilità di conoscere la legge, e il Consiglio dell'Areopago poteva trattarli col maggior rigore e punirli per fatti qualificati arbitrariamente come reati di Stato. Gli arconti neppure curavano di concordare le loro sentenze e « nessuno osava prevedere l'esito di un processo ». La legge nelle loro mani era sempre più severa e arbitraria.

125. Un tentativo di riforma era già stato fatto da Dracone una generazione prima di Solone (621 a. C.), quando non aveva esitato ad attribuire diritti politici ai contadini indipendenti che possedevano un paio di buoi e potevano armarsi come *opliti*. Gli arconti e i capi principali dovevano continuare ad essere scelti fra i nobili più ricchi; ma le altre cariche erano accessibili a tutti i cittadini, compresi i piccoli proprietarî (*zeugitai*). Alle istituzioni esistenti Dracone aggiungeva un Consiglio dei Quattrocentouno, costituito di cittadini di trent'anni almeno, designati dalla sorte. Egli toglieva all'Areopago i suoi principali poteri giudiziarî, trasferendoli principalmente al Pritaneo, Comitato permanente del nuovo Consiglio, lasciandogli soltanto il còmpito di sorvegliare i magistrati nell'esercizio delle loro funzioni. Le leggi, dapprima non ben precisate, furono scritte e pubblicate per guisa che ad ogni atto delittuoso corrispondesse precisa la pena.

Digitized by Google

126. Queste modificazioni parevano sufficienti a dare al Governo una forma più conveniente e a modificare la vita dello Stato. Ma non colpivano il male alla radice. Il codice di Dracone aveva fissato e fatto conoscere il testo delle vecchie leggi trascurando di renderle più eque e meno severe. Che anzi aveva aggiunto in qualche punto nuove disposizioni più gravi e inesorabili. Le sue riforme politiche potevano avere appena qualche pratica giustificazione. D'altronde altro era attribuire ai piccoli proprietarî la capacità di essere nominati ad una carica, ed altro la loro nomina effettiva. Nulla si era fatto per impedire che gli *ectamori* fossero venduti schiavi; i contadini erano in generale troppo poveri per possedere un paio di buoi e provvedere al proprio armamento, per cui facilmente ricadevano fra gli *ectamori* per finire essi pure un giorno o l'altro sopra un mercato di schiavi. Ben altro era necessario e fu il còmpito di Solone.

127. Le riforme economiche di Solone. — Solone era del sangue degli Eupatridi, ma per le sue condizioni economiche apparteneva appena alla classe media. Di temperamento ardente ed equilibrato, la sua condizione sociale ed il suo carattere lo inducevano a cercare di accontentare tutte le fazioni. Nessuno dubitava della sua onestà e del suo fervido patriottismo; tutti confidavano in lui per trarre lo Stato dalle difficoltà. Ed egli agì con coraggio e prudenza. Compì riforme economiche e costituzionali, di carattere abbastanza conservativo per non rompere la tradizione, e tuttavia abbastanza decisive ed opportune per assicurare, se osservate, l'avvenire dello Stato. Era indispensabile che le riforme economiche fossero precedute da modificazioni costituzionali. Si dovevano dare ai poveri diritti politici, ma anzitutto era necessario assicurare loro la libertà. Il primo atto di Solone fu pertanto quello di condonare i debiti, di liberare i debitori condannati e tenuti ancora schiavi nell'Attica, di sopprimere tutte le ipoteche che gravavano le terre dei piccoli proprietarî. Adottò queste misure radicali, senza il minimo scrupolo, convinto che la maggior parte dei debiti così annullati con atto che a taluno parve arbitrario, erano stati contratti disonestamente e la loro abolizione equivaleva in sostanza ad una vera restituzione. Modificò inoltre le leggi vigenti in materia, vietando che un uomo potesse essere tenuto a rispondere colla sua persona per debiti. Cercò infine di determinare per l'avvenire un certo massimo di estensione alla proprietà fondiaria per impedire l'espulsione dei piccoli proprietarî.

Digitized by Google

128. Solone, dopo queste riforme di carattere negativo, provvide a efficaci miglioramenti. Sino allora i commercianti dell'Attica si erano serviti di monete grossolane, di pesi e misure degli antichi Stati della Beozia e del Peloponneso, seguendo nei loro commerci le tradizioni di Egina. Solone li indusse a più attivi commerci colle città jonie dell'Egeo, adottò i pesi e le misure dei grandi centri commerciali dell'Eubea usati in tutte le città elleniche sino alle più lontane colonie fondate dagli audaci Milesii. Volse del pari le sue cure ad incoraggiare le industrie ed a specializzarle. Modificò l'assetto dell'imposta. La popolazione dell'Attica era da secoli divisa in quattro classi secondo il reddito. In capo alla scala erano i *Pentacosiomedimni*, i ricchi Eupatridi i cui redditi non erano inferiori a cento misure (*medimni*) di grano, di olio o di vino, prodotto dalle loro proprietà; la seconda classe comprendeva gli *Ippei*, o cavalieri, il cui reddito non raggiungeva trecento misure; la terza i *Zeugiti*, piccoli proprietarî che avevano almeno duecento misure di grano, possedevano due buoi ed erano in grado di armarsi come *opliti;* la quarta era formata dai proletarî o *Teti*, che costituivano l'ultimo gradino sociale. L'imposta venne ripartita equamente fra le tre prime classi assoggettate a regolare servizio militare; i *Teti* furono esenti da questo e dall'imposta.

129. In tale classificazione si tenne conto soltanto della proprietà immobiliare. Essa costituiva probabilmente la maggior parte della proprietà dell'Attica a quell'epoca, sebbene fossero anche molti commercianti ed Atene non li abbia mai disprezzati come fecero per lungo tempo Sparta e Roma. Lo stesso Solone aveva fatto fortuna nel commercio, essendo stato mercante prima di essere uomo di Stato. Che anzi le conoscenze acquistate nei suoi viaggi commerciali lo prepararono alla sua missione politica. Ma la proprietà mobiliare non era elemento importante della ricchezza degli Ateniesi, tale da tenerne conto agli effetti politici. E poichè gli Eupatridi erano i principali proprietarî fondiarî, ad essi spettò la parte principale del Governo.

130. Riforme politiche di Solone. — Solone adottò la divisione dei cittadini in quattro classi, anche a fondamento delle sue riforme politiche. Ogni libero cittadino dell'Attica, soggetto alle leggi, doveva aver parte nell'amministrazione pubblica. Questa estensione della cittadinanza era condizione indispensabile d'ordine, di buon accordo, di prosperità dello Stato. Ma non tutti dovevano avere parte eguale. Solone non era democratico; non volle costituire un Governo di popolo, ma un Governo equa-

Digitized by Google

mente diretto da uomini agiati e di una certa posizione sociale. Non si allontanava molto dal modello già tracciato da Dracone, salvo quanto ai mezzi per rendere reale ed efficace la parte del popolo nell'Assemblea e nell'amministrazione della giustizia con la giurìa. Gli arconti, che dovevano ormai agire come corpo giudiziario, non separatamente, gli intendenti e gli appaltatori delle entrate, gli ufficiali di polizia e i carcerieri erano scelti esclusivamente fra i *pentacosiomedimni*, cioè nella classe più ricca dei cittadini. In parte erano designati dalla sorte. Ciascuna delle quattro tribù fra le quali era stato diviso il popolo dell'Attica designava dieci persone i cui nomi erano messi in un'urna e fra questi quaranta nomi venivano scelti i nove arconti. Gli altri magistrati erano pure nominati a sorte con un procedimento analogo. Gli uffici inferiori erano affidati a cittadini tolti dalle altre tre classi.

131. Il Consiglio. — Il Consiglio dei Quattrocento istituito da Dracone trovò il suo posto naturale nelle riforme di Solone. Tutti i cittadini, tranne quelli dell'ultima classe, erano eleggibili ad esso, ma anche qui si ricorreva all'imparzialità della sorte. A quanto assicura G. Gilbert (1) « i Quattrocento erano tratti a sorte fra un gran numero di candidati eletti in ciascuna delle quattro tribù ». Il mandato durava un anno e nessuno poteva essere rieletto prima che la sorte avesse designati gli altri eleggibili della tribù. Le funzioni del Consiglio erano *probuleutiche*. Tutti gli affari attribuiti all'Assemblea popolare erano studiati e preparati dai Quattrocento; senza la loro approvazione nessun affare veniva presentato all'Assemblea, tranne l'accusa contro funzionarî pubblici ai quali era mossa qualche imputazione. Il Consiglio risolveva anche da sè alcune questioni amministrative, occupando per la sua autorità un posto intermedio fra l'Assemblea e il Senato dell'Areopago.

132. L'Assemblea generale della città (*Ecclesia*) comprendeva tutti i cittadini senza distinzione di classe, dai *teti* ai *pentacosiomedimni;* Solone ne fece un organo di controllo popolare. Ciascuno poteva citare davanti ad essa un magistrato dopo l'anno del suo ufficio, con un'accusa precisa. All'uopo costituiva l'arma difensiva del popolo. L'Assemblea aveva senza dubbio anche il diritto di decidere inappellabilmente le questioni di guerra e i trattati, e dava il suo voto sulle proposte che il Consiglio doveva sottoporle. La sua tumultuosa democrazia era il freno più efficace all'azione dello Stato.

---

(1) *Manuale di antichità politiche greche* (ingl.), pag. 137.

Digitized by Google

133. L'Eliea. — Pochi mutamenti serî introdusse Solone nelle attribuzioni degli arconti, ma ne diminuì singolarmente il potere assoggettando nella maggior parte dei casi le loro decisioni al giudizio di un tribunale democratico, l'*Eliea* (Ἡλιαία). Questo tribunale era a base di giurìa; ogni anno un certo numero di giurati venivano tratti a sorte dai cittadini delle varie classi che avevano compiuto trent'anni e offrivano i loro servizî. Questo tribunale, probabilmente diviso in sezioni, decideva in appello i processi più importanti sino allora di competenza esclusiva degli arconti. Il Comitato degli Arconti diventò per molte contese un semplice tribunale di prima istanza. Inoltre l'*Eliea* era l'unico tribunale competente in materia penale, costituendo un potere giudiziario eminentemente popolare (1).

134. Il Senato dell'Areopago. — Solone dimostrò di voler associare lo spirito conservativo alle riforme specialmente riguardo al tribunale dell'Areopago. Restituì all'antico Senato quasi le stesse attribuzioni che aveva prima della legislazione di Dracone. Non solo gli lasciò il potere esercitato così a lungo, il controllo supremo sulle leggi e sulla costituzione, la sorveglianza dei magistrati e la tutela dell'ordine pubblico; al Senato vennero inoltre « attribuite maggiori funzioni giudiziarie che gli consentivano di infliggere multe e persino di condannare a morte per reati contro lo Stato. Erano soggetti specialmente alla sua giurisdizione i casi di omicidio e di incendio doloso, e gli attentati contro la Costituzione ». Riprendeva, in sostanza, le funzioni antiche. I suoi membri erano del pari reclutati ogni anno « fra gli arconti uscenti che avevano lasciato l'ufficio senza alcun biasimo ». Era anch'esso un organo importante della costituzione aristocratica (2).

135. I nuovi principî introdotti da Solone. — Tale la costituzione di Solone. Numerosi erano i mutamenti di forma, importanti quelli di principio e nondimeno aveva carattere profondamente conservatore. Era una promessa di più profonde modificazioni, si venivano svolgendo pacificamente, e pertanto non costitui-

---

(1) SCHOEMANN, op. cit., vol. II, pag. 26.

(2) GILBERT, op. cit., pag. 137; SCHOEMANN, op. cit., vol. II, pag. 226 e seg.; il nome deriva dal luogo dove si teneva: ὁ Ἄρειος πάγος, *la collina delle Are*, eminenza rocciosa ad oriente, poco lungi dall'Acropoli. Ebbe grande reputazione nell'antichità: ESCHILO, nelle *Eumenidi*, v. 660 e seg. (trad. BELLOTTI), fa dire a Minerva nell'istituirlo:

. . . . . Incorrotto,
Venerando, severo e di chi dorme
Vigilante custode io statuisco
Questo consesso . . . . .

Digitized by Google

vano una rivoluzione. Lasciò al potere le famiglie nobili: ma ricostituì la loro autorità sulla base del consenso popolare e ne limitò le attribuzioni giudiziarie coll'appello ad un tribunale popolare di giurati. Sanzionò la ricchezza come fondamento di ogni privilegio politico, e diede una certa autorità a questo principio che doveva entrare in lotta con l'idea del diritto ereditario, ed assicurarsi il definitivo trionfo. Ma frattanto gli uomini di antico lignaggio erano i soli ricchi. Bisognava aspettare la lenta evoluzione di parecchie generazioni, e una nuova rifusione delle leggi, perchè il privilegio del sangne scomparisse del tutto.

136. Vicende della costituzione solonica. — La legislazione di Solone apriva, del resto, la via ad ulteriori efficaci riforme, ma in fondo non contentava alcuno, e durò soltanto per tolleranza degli avversarî. Agli occhi degli Eupatridi, Solone si era spinto troppo innanzi; accettando il principio delle sue riforme, presagivano la fine dei loro privilegi. Agli occhi dei montanari egli aveva fatto troppo poco; essi speravano nella divisione della proprietà fondiaria. Soltanto i contadini dei paesi litoranei, vedendosi avvantaggiati e liberati dalle ipoteche, si dichiararono soddisfatti. Solone, compiuta l'opera sua, abbandonò Atene per dieci anni, per dare alle fazioni il tempo di calmarsi ed evitare che gli fossero chieste altre riforme, mentre il nuovo ordine di cose si veniva frattanto assestando. « Un altro uomo — egli diceva — nella mia posizione non avrebbe contenuto le fazioni e non si sarebbe riposato se non dopo aver fornito il suo còmpito ». L'ultimo lavoro si fece senza di lui e si ebbe finalmente il successo. Per trent'anni e più la sua costituzione non subì alcuna modificazione importante, perchè Solone aveva restituita l'energia e la speranza a tutti gli elementi costitutivi dello Stato, e reso così malagevole qualsiasi mutamento. Ma profonde discordie seguirono in tutto questo periodo, e alla perfine la rivoluzione fu inevitabile.

137. L'ufficio di primo arconte era diventato la principale remunerazione dell'azione politica, e gli Eupatridi lottavano aspramente per conseguirla, cercando di assicurarsela nonostante l'estrazione a sorte, di per sè imparziale. Due volte l'ufficio rimase vacante per tutto l'anno, nel 590 e nel 586 a. C., perchè la lotta dei partiti era riuscita ad alterare completamente i congegni politici. Nel 582 a. C. un certo Damasio, sfidando la legge, conservò l'ufficio per due anni e dovette esserne cacciato per forza. Si tentò allora un compromesso, portando a dieci il numero degli arconti, con che cinque fossero scelti fra gli Eupatridi, tre fra i

Digitized by Google

contadini, due fra gli artigiani. Così per altri vent'anni gli affari andarono innanzi non senza difficoltà.

138. Pisistrato. — Scoppiò finalmente la rivoluzione per opera di un parente di Solone. Le antiche fazioni che Solone aveva voluto spezzare erano troppo essenziali e connaturate alla struttura stessa dello Stato, per poter essere mantenute in permanente equilibrio da semplici disposizioni di legge od anche dallo stesso contrasto delle varie forze. Gli stessi Eupatridi, con le loro divisioni in fazioni, davano capi usciti dalle loro minoranze agli avversarî della montagna e del litorale. Pisistrato, che fu uno di questi capi, profittò della situazione per impadronirsi dello Stato. Si proclamò partigiano della democrazia, attrasse a sè non solo i forti figli della montagna, ma creditori lesi dal condono dei debiti, contadini ai quali si contestava il diritto di cittadino, tutti i poveri, tutti coloro che niente avevano da perdere e qualche cosa da guadagnare in un mutamento politico. Solone comprese il disegno di Pisistrato e protestò violentemente. « Egli era — come diceva — più avveduto di coloro che non scorgevano in Pisistrato un futuro tiranno, più sincero di quelli che lo sapevano e non parlavano ». Ma nessuno l'ascoltò, nessuno fu abbastanza forte ed abile da sventare i piani dell'usurpatore e nel 560 a. C. Pisistrato ebbe l'ambito potere.

139. Era il caso di pensare che fosse arrivata la fine di qualsiasi progresso, di qualsiasi movimento riformatore; e purtroppo Solone era vissuto tanto da terminare i suoi giorni fra tali tristi avvenimenti. In realtà il successo dell'attentato di Pisistrato giovò a conservare la costituzione di Solone per un periodo successivo, dopo il ristabilimento della pace sociale. Fra le contese delle fazioni sarebbe stata senza dubbio dimenticata e distrutta, se Pisistrato, nel proposito di conservare ciò che poteva servire ai suoi disegni, non la avesse sostenuta col suo stesso dispotismo. In sostanza era più popolare della costituzione che le avrebbe dovuto essere sostituita; Pisistrato era pubblicamente il campione della causa popolare e pertanto saggiamente operava conservando le istituzioni più liberali che aveva sottomano. Così si diede l'aria di mantenere la costituzione dello zio, assumendo soltanto maggiori e straordinarî poteri.

140. Pisistrato si dimostrò uomo di Stato, non solo padrone di sè ed atto a conservare il primo posto che aveva conquistato, ma vero amico del popolo, e saggio amministratore. Per ben due volte venne spogliato del potere ed esiliato dalle fazioni che aveva domate; due volte ritornò più forte che mai, perchè

Digitized by Google

la città non poteva sopportare il giogo delle fazioni e le circostanze stesse che avevano favorita l'usurpazione di Pisistrato inducevano la maggioranza dei cittadini a desiderarne la continuazione. Continuavano a riunirsi gli antichi Consigli; erano sempre eletti i funzionarî secondo la Costituzione di Solone; si era però abbandonato certamente il sistema dell'estrazione a sorte. Lo stesso Pisistrato si dichiarava pronto a rispondere davanti all'Areopago di un'accusa di assassinio ed a rispondere d'ogni sua azione come qualunque cittadino. Egli constatò che i piccoli proprietarî dei paesi vicini si procuravano denaro a buon mercato quando era necessario; mandò tra loro magistrati per comporre le liti sul posto e tenerli lontani dai tribunali della città; anzichè esercitare un evidente potere reale, influenzò e guidò i suoi concittadini, pago di vedere le principali funzioni affidate agli amici, ad uomini del suo sangue. Aristotele afferma che « la sua usurpazione ebbe del pari il consenso dei nobili e del popolo. Si conciliò quelli grazie alle sue relazioni sociali, questo con aiuti pecuniarî; aveva avuto da natura il dono di affascinare tutti » (1). Senza dubbio determinò quali imposte si dovevano percepire e come spendere il pubblico denaro; ma ogni cosa fece con moderazione, nell'interesse dello Stato, per cui tutti ne furono contenti. Visse sino ad età inoltrata e morì tranquillamente di malattia nel 527 a. C. sotto l'arcontato di Filoneo, trentatrè anni dopo essersi impadronito del potere. I figli di lui, che dimenticarono la sua prudenza e non si curarono di imitare la sua saggezza, furono più tardi (511-510 a. C.) spogliati del potere che Pisistrato aveva loro trasmesso, ma ciò che rimaneva era sufficiente della grande opera di Solone per servire di fondamento e di modello a stabili riforme.

141. Clistene. — Subendo il giogo degli usurpatori, Atene si era assicurata la pace. Colla loro scomparsa, scoppiarono nuove guerre civili fomentate dai loro stessi partigiani. Isagora, del partito degli usurpatori espulsi, cercò di impedire la prevalenza di un Governo democratico, ma si trovò davanti Clistene, della gran tribù degli Alcmeonidi, molto influente negli affari da tempo immemorabile e da alcuni anni fiero avversario del partito dei Pisistratidi. Isagora non esitò ad invocare il soccorso di Sparta, il cui re era suo amico, e volle istituire un Consiglio di trecento membri nominati da lui, in luogo del Consiglio della costituzione di Solone, al fine di perpetuare il regno

(1) *La costituzione d'Atene* (trad. it.), pag. 46.

Digitized by Google

dell'oligarchia e limitare i diritti del popolo. La città si sollevò contro di lui, e Clistene ebbe l'incarico di compiere l'opera iniziata da Solone. Cinquant'anni erano passati dall'usurpazione di Pisistrato, tutta una generazione; la città abituata alla pace ne desiderava la continuazione; una sola famiglia venuta al potere aveva messo i cittadini allo stesso livello quanto a privilegi, e tutti aspiravano a vedere gli affari ordinati in stabile equilibrio.

142. Nuovi cittadini. — Clistene incominciò con l'allargare le basi della cittadinanza. Da alcuni anni Atene aveva cominciato ad attrarre buona parte del commercio dell'Egeo, e gli stranieri erano diventati numerosi sui suoi mercati, commerciando col suo porto e nella città, vivendo della sua vita. Anche gli schiavi comperati sui mercati stranieri erano trattati bene ad Atene; in pratica si dava loro tanta libertà, che potevano avere un reddito proprio ed emanciparsi. Clistene non esitò ad estendere a questi la nuova franchigia, con la quale creò la nuova democrazia e diede grande impulso ai commerci. Conferì il diritto di cittadinanza « a tutti gli abitanti dell'Attica, non solo agli Ateniesi che non erano ancora cittadini perfetti, ma agli stranieri domiciliati in Atene e persino agli schiavi emancipati che avevano acquistata la posizione di *meteci* (n. 157) o di naturalizzati privilegiati ». Le antiche fazioni dovevano naturalmente scomparire.

143. I Demi. — Solone non aveva voluto fare una costituzione democratica; Clistene ne riconobbe la necessità. Nulla poteva meglio tenere a bada le fazioni e stimolare la vita del paese. Gli Eupatridi avrebbero dovuto ambire le funzioni politiche in concorrenza con tutti gli altri cittadini. Solone aveva riservato le principali cariche ai ricchi e costituito il Senato dei Quattrocento coi rappresentanti delle quattro tribù di remota origine, aggregazioni di *gentes* e di *fratrie* sacre, baluardi della schiatta degli Eupatridi che costituivano in cotal guisa associazioni aristocratiche. Aveva inoltre conservate intatte le fazioni locali; lasciato ai montanari e ai contadini del litorale le differenze esistenti in fatto di privilegi, badando a non confondere gli uni e gli altri coi ricchi proprietarî della pianura. Questi erano probabilmente *pentacosiomedimni* e *ippei;* quelli del litorale erano generalmente *zeugiti*, quelli della montagna tutti *teti.* Clistene si propose di unire questi diversi elementi per assicurare l'unità organica e la semplicità dello Stato. A tal fine deliberò di colpire nel cuore l'antica costituzione delle tribù, e

Digitized by Google

assumere un nuovo ordinamento. Trattavasi di una riforma radicale, che, per buona sorte, poteva essere intrapresa con un indirizzo conservatore. Da molto tempo l'Attica era divisa in piccole circoscrizioni, chiamate *Demi*, che avevano per centro i villaggi e i distretti rurali del paese. Molti erano più antichi della stessa Atene; erano le sedi originarie di comunanze indipendenti che risalivano alla prima occupazione della terra. Non sappiamo quanti fossero i *demi* all'epoca di Clistene: Erodoto dice cento, ma qualunque sia il numero, Clistene li riunì e li aggruppò in trenta distretti più ampî (*tritti*). Si trattava di cosa nuova con nome antico. Vi erano stati dodici *tritti* con la legislazione di Solone; ma dodici era un multiplo di quattro, ed il *tritto* era stato sino allora una suddivisione di una delle quattro antiche tribù. Clistene spezzò questa organizzazione che rappresentava la supremazia degli Eupatridi, e portò a trenta il numero dei *tritti*, dieci costituiti dai *demi* di Atene e della pianura, dieci da quelli del litorale, dieci dai *demi* della montagna (1).

144. Le nuove tribù e il Consiglio. — Con questi materiali, invece di quattro tribù, ne istituì dieci e costituendole ebbe cura di rinsaldare le tre regioni che sino allora avevano costituito distinte fazioni nello Stato. A ciascuna delle nuove tribù assegnò tre *tritti*, designati a sorte, uno nella pianura, uno nelle montagne, uno sul litorale. Così le fazioni perdettero ogni importanza politica e nuovi vincoli unirono le varie parti del paese. L'azione di una tribù non si poteva ormai esercitare che col previo accordo degli abitanti della montagna, della pianura o del litorale. Le quattro antiche tribù continuarono ad esistere come associazioni religiose, cessando di formar parte della struttura dello Stato e perdendo completamente ogni significato politico. Il Consiglio istituito da Dracone e riordinato da Solone venne portato da quattro a cinquecento membri, cinquanta dovevano essere presi in ciascuna delle dieci tribù e i *demi* costituivano altrettanti collegi elettorali. I *demi* di Atene, col nuovo regime, appartenevano a sei tribù; così la città era collegata alla campagna e la vita nazionale assunse un nuovo aspetto.

145. Nuove fratrie. — Il piano era senza dubbio artificiale sebbene gli elementi delle nuove tribù serbassero il vecchio carattere familiare; nè avrebbe potuto essere diverso. La religione e i suoi pregiudizî dominanti vietavano qualsiasi diminuzione delle *gentes* primitive dell'Attica, nocciolo delle antiche tribù, con

(1) GILBERT, op. cit., pag. 146-148.

Digitized by Google

l'introduzione di nuovi cittadini di basso lignaggio. I vecchi ordinamenti non potevano diventare popolari senza un sacrilegio, e poichè non era possibile riformarli, bisognava sostituirli. Questo fine si poteva raggiungere con la creazione di nuovi elementi politici. Tuttavia le nuove tribù ebbero ciascuna il proprio *statuto* e i proprî riti religiosi. Nessun ordinamento poteva consistere senza sacerdoti e senza speciali riti religiosi; i più antichi non si sarebbero mai decisi senza difficoltà ad iniziare ai loro sacri misteri chi non appartenesse alla famiglia per ragione di sangue o di adozione. Non rimaneva, pertanto, che abbandonare le antiche unioni familiari delle *gentes* e creare nuovi gruppi dotati ciascuno di un proprio culto e di una propria amministrazione, i quali, per quanto in origine artificiali, col tempo potevano acquistare una vitalità e una forza morale non meno grandi e durevoli dell'ordinamento degli Eupatridi. E così avvenne. Le nuove tribù adottarono i loro eroi eponimi, le statue dei loro patroni furono collocate nell'Agorà, dove si riunivano le tribù chiamate a dare il loro parere, e la politica cominciò a dimenticare gli Eupatridi.

146. Clistene, d'altronde, trovò sino ad un certo punto un posto per i suoi nuovi cittadini nello stesso ordinamento religioso esistente. Non pretendeva che facessero veramente parte nella tribù, con il suo focolare e il suo altare, il suo cimitero e le sue feste. Ma le *fratrie*, associazioni religiose più larghe che aggruppavano le tribù in un culto più vasto, con riti più generali, si atteggiavano meglio a corpi politici e potevano essere rinnovate. Clistene riunì pertanto i nuovi cittadini in corporazioni religiose (*tiasi*) o riconobbe ufficialmente quelle che trovò già costituite e assegnò loro un posto nelle antiche *fratrie* o ne costituì di nuove inspirandosi alle circostanze particolari di questo o quel luogo e cercando sempre, per quanto era possibile, di riunire i membri di ciascun *demo* in una sola ed unica *fratria*. A questo modo completò l'ordinamento religioso delle sue nuove istituzioni, ed assicurò ad esse la doppia sanzione della consuetudine e della religione.

147. Espansione dei tribunali popolari. — Per continuare a democratizzare la costituzione si estese il sistema dei tribunali popolari coll'istituzione del giurì. Venne aumentato il numero degli *Eliasti*, i quali, come i senatori, dovevano essere scelti proporzionalmente nelle dieci nuove tribù. Questa estensione ebbe naturalmente una grande importanza per la democratizzazione del Governo, perchè le nuove tribù comprendevano molte per-

Digitized by Google

sone che sino allora non avevano cittadinanza, e persino schiavi emancipati.

148. L'ostracismo. — Clistene assicurò, infine, alla nuova democrazia una efficace difesa. Non voleva che qualche Pisistrato potesse servirsi della costituzione agli ambiziosi suoi fini e completò l'opera sua, aggiungendovi l'istituzione dell'*ostracismo*. I moderni commentatori hanno dimostrato per essa una certa avversione: le nostre democrazie sono troppo forti e troppo padrone di sè per temere sorprese di demagogi (1). L'istituzione è condannata anche da Aristotele, ma ciò non prova che non fosse utile come espediente temporaneo (2). Le disposizioni della legge non erano severe. Se un uomo politico andava acquistando sul popolo tale ascendente da metterlo in grado, eventualmente, del servirsene nel proprio interesse, come aveva fatto Pisistrato, o a combattere un avversario con ingiusto accanimento, l'Assemblea poteva consultare il popolo sulla proposta di condannarlo temporaneamente al bando. Si proponeva il quesito in via preliminare senza fare alcun nome; non vi era un candidato all'ostracismo. La domanda era posta in modo semplice: « Vi è in Atene un cittadino, che nell'interesse della pace e della tranquillità pubblica, dovrebbe per qualche tempo essere esiliato ». Tutti votavano, e se seimila voti designavano la stessa persona, questa doveva lasciare per dieci anni il territorio dell'Attica e delle sue colonie. Seimila voti rappresentavano qualche cosa più di un terzo del numero totale dei cittadini. Era una minoranza, eppure bastava ad allontanare un uomo di Stato; vero è che vi doveva essere un movimento della pubblica opinione ben forte e fondato per far votare seimila persone contro un cittadino, e se tanti potevano comprendere il pericolo e proclamarlo, l'opportunità di questo bando doveva essere evidente. L'ostracismo non era arma di facile uso, e infatti venne adoperata di rado e fu presto abbandonata. Da principio si considerò come elemento vitale della costituzione; mano a mano che questa si consolidò, venne sempre più trascurato un rimedio che al postutto era fatto per i deboli, non per i forti. L'ostracismo venne a poco a poco abbandonato, non senza aver prodotto qualche vantaggio, dando alla costituzione il tempo di svilupparsi ed assicurando allo Stato la pace necessaria. Porse occasione al popolo di acqui-

(1) Lo difende GROTE, *Storia della Grecia* (ingl.), vol. IV, pag. 200 e seg.; contro: MONTESQUIEU, *Spirito delle leggi*, libro XXV, cap. 17; libro XXIX, cap. 7; PASTORET, *Storia delle leggi* (franc.), Parigi 1863.

(2) *Della repubblica*, libro V, cap. 3.

Digitized by Google

stare salde abitudini politiche e una « coscienza costituzionale » che sarebbe mancata se le rivalità dei capi partito non avessero avuto questo freno e fosse mancato il timore di intemperanze politiche. La legge era giustamente considerata come un mezzo di pace sociale, non come arma di partito, e la sua stessa scomparsa lo dimostra. Venne abolita dopo essere stata usata in rare occasioni per circa novant'anni, perchè aveva finito col servire soltanto a costituire salde coalizioni contro avversarî la cui influenza andava assumendo proporzioni allarmanti.

149. Conseguenze delle riforme di Clistene. — L'opera di Clistene parve definitiva: egli aveva trovato per la sua costituzione la più salda delle basi. Creò soltanto nuovi magistrati alfine di meglio percepire le imposte (*Apodicti*) e così migliorò l'amministrazione delle Finanze. Ma con l'istituire le dieci tribù venne indirettamente modificata la struttura ufficiale dello Stato. Ciascun Comitato amministrativo, tosto o tardi, venne costituito di dieci membri, uno per tribù. Gli stessi Arconti finirono coll'essere considerati come un ufficio di dieci membri, aggiungendosi ai nove un segretario generale. Anche gli *strategi*, ufficiali generali dell'esercito, furono portati a dieci, in quanto ciascuna tribù sceglieva il capo del proprio contingente (501 a. C.). Il polemarco continuò ad essere ancora il capo supremo dell'esercito, mentre gli strategi erano soltanto i suoi associati nel comando. In pratica questo Comitato di generali tendeva però a diminuire, se non la sua dignità, il suo potere, e le sue attribuzioni dovevano pertanto scemare come quelle degli altri nove arconti.

Le reciproche relazioni degli strategi sono spiegate in modo interessante dalla battaglia di Maratona. Durante la guerra, ciascuno aveva il comando a turno per un giorno; la battaglia di Maratona fu combattuta il giorno in cui comandava Milziade; si disse però gli avessero affidato il comando da qualche giorno.

150. L'Amministrazione locale. — Più importante di questi semplici mutamenti di forma fu la ripercussione delle riforme politiche sui *demi*, e sulla loro amministrazione. I *demi* erano stati richiamati a nuova vita: i *demarchi* erano i veri rappresentanti dello Stato negli affari locali. Solone aveva diviso l'Attica in quarantotto *naucrarie*, quattro per ciascuno degli antichi *tritti*. Ciascuna *naucraria* doveva armare una nave, ed aveva un *naucrario* per raccogliere le somme necessarie e assumere il comando della nave del suo distretto. L'antica divisione scomparve naturalmente, con l'abolizione degli antichi *tritti* e col nuovo ordinamento delle tribù come unioni amministrative. Il *demo* assunse

Digitized by Google

il posto della *naucraria* e il *demarca* sostituì il *naucrario* nelle funzioni e negli uffici. I *demarchi* scelti ogni anno con estrazione a sorte erano insieme funzionarî locali e statali; presiedevano l'assemblea del proprio *demo* ed erano i suoi interpreti presso lo Stato, al quale trasmettevano le proposte locali. La nuova vita politica di queste antiche comunanze si esprimeva sempre per loro mezzo.

151. Il potere del popolo. — Il carattere della nuova costituzione non si ravvisa pertanto nei *demi*, ma nell'assemblea e nei tribunali con giurìa popolare. Il centro del potere si era spostato dall'Areopago e dal Consiglio all'Ecclesia e ai tribunali popolari. Alcuni avvenimenti ritardarono questo spostamento, ma nel medesimo tempo lo assicurarono. L'opera di Clistene era condotta appena a buon fine, quando la tremenda minaccia di un'invasione di Persiani diede nuovo indirizzo agli affari pubblici. Nel 493 a. C. la flotta di Mardonio, per fortuna di Atene, venne dispersa da una violenta tempesta al promontorio Athos. Tre anni dopo cominciò la terribile decade che condusse da Maratona a Salamina. In quell'epoca di violenza era impossibile che gli affari fossero trattati dall'Assemblea del popolo o da un Consiglio numeroso e l'Areopago ridiventò l'unico potere efficace di Governo. Per diciassette anni (479-462 a. C.?) diresse i pubblici affari come ai tempi di Dracone. Ma durante i disastri del lungo periodo di sforzi determinati dalle guerre contro i Persiani, Atene acquistò maggior vigore, e crebbe nel suo popolo la coscienza di sè e delle sue aspirazioni nazionali. La guerra aveva rafforzata la disciplina e accentrata l'amministrazione; il successo finale costituì l'impero. Le città dell'Egeo diventarono tributarie di Atene, capo della loro lega (nn. 83-84). Per conseguenza il còmpito del Governo diventò più vasto e complesso e la democrazia si perfezionò nel maneggio dei pubblici affari. Si ritiene che al tempo di Pericle (444-429 a. C.) non meno di ventimila Ateniesi fossero al servizio della città come magistrati, giurati, soldati. Gli schiavi lavoravano, i cittadini attendevano alle svariate intraprese della città imperiale e l'Assemblea popolare diventò il centro della vita ateniese.

152. Conseguenze economiche delle guerre persiane. — Le guerre persiane determinarono importanti modificazioni nelle condizioni economiche di Atene. Il paese fu devastato più volte dai Persiani e i proprietarî del suolo subirono tali danni, che molti tra essi, già appartenenti alla prima classe dei proprietarî, precipitarono all'ultima. I proprietarî fondiarî, i soli che sino

Digitized by Google

allora contavano nel censimento, avevano, almeno temporaneamente, perdute le loro rendite. Erano invece aumentati i beni mobili acquistati nel commercio, e più facilmente sottratti alla rapacità degli invasori. A dir breve, Atene era diventata uno Stato commerciale e nel medesimo tempo una potenza marittima. Era sôrta fra i suoi cittadini una classe considerevole e influente di commercianti, molto ricchi, e tuttavia appartenenti alla classe dei *teti*, perchè affatto privi di proprietà fondiarie. Indi le considerazioni che subito dopo la battaglia di Platea condussero Aristide a proporre che l'eleggibilità ai pubblici uffici si fondasse sopra il computo di tutte sorta di averi (479 a. C.), come venne infatti deliberato.

153. Nel 487 a. C., nel colmo dello spavento cagionato dall'invasione dei Persiani, gli arconti erano stati tratti a sorte fra i cinquecento candidati scelti nei numerosi *demi*. Ma gli strategi occupavano i più importanti uffici pubblici e l'Areopago aveva il primo posto nella pubblica amministrazione. Soltanto nel 462 la democrazia diede al suo potere carattere reale e definitivo. Allora l'Assemblea, presieduta da Efialte, rivendicò i suoi diritti, soppresse di nuovo i poteri straordinarî dell'Areopago, ridusse la sua competenza criminale ai casi d'omicidio, ed assunse la parte principale nella direzione degli affari. Nel 453 a. C. il sistema dei giudici locali di Pisistrato, che aveva servito ad un fine politico, rimase come istituzione amministrativa. Per sottrarre all'*Eliea* i minori processi, vennero nominati trenta giudici che dovevano circolare nei *demi* e giudicare in unico grado le cause di valore non superiore a dieci dramme.

L'introduzione del sorteggio non ebbe gravi conseguenze perchè le funzioni di magistrati ordinarî avevano perduto gran parte della loro importanza dopo la creazione dei tribunali coi giurati, e la concentrazione di molte competenze amministrative nelle mani dei generali. Ogni uomo di buon senso poteva allora essere magistrato.

154. Il regno di Pericle. — Quando Pericle fu messo a capo del Governo di Atene (444 a. C.) la costituzione presentava i caratteri di una vera democrazia. La maggior parte degli affari dello Stato era preparata e sottoposta all'Assemblea o Consiglio dei Cinquecento; alcune antiche attribuzioni di controllo erano rimaste all'Areopago, ma ogni decisione spettava all'Assemblea. Queste riguardavano le questioni politiche e le amministrative. Il calore, l'instabilità, l'eccessivo ardore della volontà popolare influivano sui suoi atti secondo le circostanze. Era energica

Digitized by Google

quando era guidata con energia, debole se lasciata a sè medesima, terribile negli eccessi di passione. Il mondo non aveva forse veduto mai sino allora la libertà di linguaggio e di azione che caratterizzava le sessioni agitate quando si discutevano questioni di attualità. Ogni libero cittadino aveva la più ampia libertà di parola. In quella folla impetuosa scoppiavano di continuo interruzioni violente, grida di scherno o di entusiasmo; era una scuola di eloquenza e di prontezza di spirito. Il più abile oratore che riusciva ad acquistare la fiducia del popolo, esercitava sempre un grande potere.

155. Pericle fu uno di questi uomini. La sua popolarità non era il risultato di una usurpazione, ma di una influenza effettiva, sebbene permanente come nessun'altra nella politica degli Stati democratici di quell'epoca agitata; tutta la sua politica, almeno nell'intenzione, mirò ad insegnare al popolo la scienza del Governo e la linea di condotta che Atene doveva seguire non soltanto per conservare il primato nella Grecia, ma in tutta l'Ellade. Pericle non fu mai arconte, ma esercitò quasi tutti gli altri uffici pubblici. Fu stratego, direttore delle finanze, sovrintendente dei lavori pubblici e in tutti questi uffici impresse la sua volontà. Sotto la sua ispirazione Atene si coprì di splendidi monumenti d'arte e d'architettura che diedero nella storia tanta importanza al « secolo di Pericle ». Egli propose di assegnare lievi retribuzioni a coloro che assistevano alle sedute dei tribunali come giudici o come giurati e alle assemblee, e stanziò somme per dare al popolo rappresentazioni teatrali. Nella politica di Pericle, il teatro aveva una parte importante nell'educazione del popolo; non si trascurava alcun mezzo per stimolare l'attività giudiziaria o politica di questo popolo o rinforzare l'azione di Pericle a di lui favore. La sua politica consisteva nel pagare il popolo per fare il suo dovere e nel farlo divertire, ma ebbe dannosi risultati. Tutto andò bene sino a che Pericle tenne il primo posto; quando scomparve e mancarono veri uomini di Stato, la situazione volse al peggio. La maggioranza dei cittadini preferì esercitare funzioni civili retribuite anzichè correre i rischi del servizio militare che pure era necessario. In breve, i cittadini diventarono inutili pensionati dello Stato.

156. Tramonto di Atene. — Tale era la costituzione di Atene quando seguirono i disastri che segnarono la fine della guerra del Peloponneso e il principio della definitiva decadenza della grandezza e dell'indipendenza di Atene (nn. 85-87). Questo periodo, che terminò con la tremenda sconfitta di Cheronea nel 338 a. C.,

Digitized by Google

vide una o due volte reazioni temporanee verso l'oligarchia, mentre la moralità del popolo volgeva a rapida decadenza. Si aumentarono naturalmente le retribuzioni dei servizî pubblici e le largizioni che consentivano al popolo di prendere parte ai pubblici divertimenti, spesseggiarono le depredazioni e le confische a danno dei ricchi, mentre il buon nome militare e navale della città era affidato a mercenarî. Ma la costituzione di Clistene durò in sostanza sino alla fine.

157. I meteci. — Per completare il nostro studio su Atene, dato il fine che ci proponiamo, dobbiamo parlare degli abitanti esclusi dalla cittadinanza, schiavi e *meteci* (μέτοικι). La democrazia ateniese, come tutte le antiche, attribuiva il diritto elettorale a men che metà della popolazione. Fuor dei suoi cittadini che si possono computare a centotrentamila, aveva una popolazione di schiavi quasi altrettanto importante (circa centomila) e una popolazione di non ateniesi residenti (*meteci*) che al tempo della sua maggiore prosperità raggiunse il numero di quarantacinquemila. Questi ultimi erano in gran parte stranieri, Lidi, Frigi, Siri, Fenici ed anche Greci di altre città elleniche, venuti ad Atene per approfittare delle eccezionali agevolezze che le sue condizioni e la sua politica procuravano ai commerci; erano fra essi molti schiavi liberati. Clistene aveva reclutato i suoi nuovi cittadini fra i *meteci* e negli ultimi tempi molti di essi vennero naturalizzati per fini democratici. Sino a che durava la loro condizione di *meteci* erano costretti a subire molte limitazioni: non potevano acquistar terre nell'Attica senza speciale autorizzazione; dovevano scegliere fra i cittadini un patrono (Προστάτης, *Prostates*), intermediario fra essi e lo Stato, per sottrarli e proteggerli specie contro i processi penali che in caso di condanna potevano ridurli in schiavitù. Soltanto con questo patrono avevano accesso ai tribunali per difendere i loro diritti, ad esso dovevano ricorrere in tutte le relazioni con lo Stato. Oltre alle tasse imposte agli altri cittadini, pagavano una tassa per la protezione dello Stato e per poter esercitare i commerci. Dovevano infine sopportare il peso morale di quel disprezzo che sebbene ad Atene fosse minore che altrove, tutti i Greci nutrivano per gli stranieri. Queste incapacità non erano però in fondo troppo gravi, mentre i loro privilegi erano tenuti in gran conto, come lo prova il loro numero nei tempi di pace e durante le guerre (1).

---

(1) HERMANN, *Politica antica*, § 115; BOECKH, *Economia pubblica degli Ateniesi*, III, § 7; SMITH, *Dizionario greco*, alla voce *Meteci*.

Digitized by Google

158. Gli schiavi ateniesi. — Gli schiavi ateniesi erano barbari, prigionieri di guerra o comprati sui mercati di Delo, di Chio, di Bisanzio. Non solo si adoperavano come servitori, ma costituivano il nucleo degli operai, dei minatori, degli artigiani, degli agricoltori, dei sorveglianti e dei braccianti. Esercitavano anche il commercio al minuto, assumevano piccole e grandi imprese, attendevano al cambio del denaro, ecc. I loro servizî domestici li elevavano talvolta all'ufficio di segretarî. Lo Stato stesso possedeva schiavi che adoperava nella polizia e talvolta anche nell'esercito. « I dipendenti inferiori dei funzionarî, contabili, segretarî, banditori, fattori, custodi delle prigioni, esecutori, erano in gran parte schiavi pubblici, così gli operai della zecca » (1). Gli schiavi e i *meteci* sostenevano lo Stato che era amministrato dai cittadini.

L'Amministrazione greca.

159. Non abbiamo notizie precise sui metodi e gli ordinamenti amministrativi delle città greche. Della condotta degli affari, dell'applicazione e dell'esecuzione quotidiana delle leggi, abbiamo soltanto poche notizie generiche, che non ci consentono di descrivere con troppa esattezza di particolari i procedimenti amministrativi di questa o quella città, ma appena ci porgono una idea delle funzioni affidate ad una folla di funzionarî nelle grandi, mentre nelle piccole città un numero minore di funzionarî doveva attendere a cure molteplici. Aristotele ci dà un elenco dei doveri dell'amministrazione greca che ci consente qualche idea generica su questo argomento. I Governi delle città greche sovrintendevano in generale alle industrie e ai commerci, specie dove esistevano mercati importanti, avevano l'ispezione degli edifici pubblici, la polizia sulle case, sulle strade, sui campi e sulle foreste; da essi dipendevano i ricevitori e i tesorieri del denaro pubblico, gli ufficiali incaricati di redigere i documenti relativi alla procedura dei tribunali e alle sentenze, di accogliere le istanze e spiccare le citazioni per i processi; vi erano uscieri e carcerieri. A questi funzionarî s'aggiungevano gli ufficiali dell'amministrazione militare e navale, alla testa dei quali si trovavano dignitari analoghi all'arconte polemarco e più tardi agli strategi

(1) SCHOEMANN, op. cit., vol. II, pag. 45 e seg.; L. SCHILLER, *Aristotele e la schiavitù* (ted.), Erlangen 1847; BOECKH, op. cit., I, pag. 192.

Digitized by Google

ateniesi; inoltre funzionari incaricati di percepire le imposte, di controllare i conti, di rivedere le scritture di coloro che maneggiavano i fondi pubblici. Vi erano, infine, i sovrintendenti del culto, che in molti casi avevano titolo di re, da lungo tempo bandito dalla politica e conservato nella gerarchia religiosa in memoria di una funzione reale troppo venerata dagli uomini, e che si reputava non meno stimata dagli stessi Dei, per non essere affidata a uomini col più antico e col più sacro dei titoli (n. 120).

Negli Stati come Sparta, dove la vita civile era soggetta ad una rigorosa disciplina, vi erano naturalmente anche speciali ufficiali pubblici ai quali si affidava la sorveglianza sull'educazione della gioventù e sulla condotta degli adulti d'ambo i sessi. Sparta aveva inoltre i cuochi pubblici che preparavano le semplici vivande dei *syssitia* e presiedevano ai pubblici banchetti.

NOTE AL CAPITOLO II.

Scritti sulla storia e la politica greca.

A. Opere storiche:

AMATUCCI A. A., *Hellas, disegno storico della civiltà greca*, 2ª ediz., due volumi, Bari 1907.

BONGHI RUGGIERO, *La storia antica in Oriente e in Grecia*, Milano 1879.

BULWER EDOARDO, *Atene, suo sviluppo e caduta* (ingl.), due volumi, Lipsia 1893.

COX rev. sir A., *Vita degli uomini di Stato dell'antica Grecia* (ingl.), Londra 1847.

CURTIUS E., *Storia greca* (trad. ital. di G. MÜLLER e G. OLIVA), tre volumi, Torino 1887. — *Storia della città di Atene* (ted.), 453 pagine, Berlino 1891.

DROYSEN J. A., *Storia dell'ellenismo* (franc.), tre volumi, Parigi 1883-1885.

DURUY VITT., *Storia dei Greci dai tempi più antichi alla conquista romana* (franc.), tre volumi, Parigi 1887-1889. — *Storia greca* (franc.), 506 pagine, Parigi 1877.

FUSTEL DE COULANGES, op. citata.

GILBERT GUSTAVO, *Manuale delle antichità greche* (ted.), due volumi di 900 pagine, Lipsia 1897.

GLADSTONE A. E., « *Juventus mundi* » - *Gli Dei e gli eroi dell'antica Grecia* (ingl.), 581 pagine, Londra 1870.

GROTE G., *Storia della Grecia dai tempi antichi ad Alessandro il Grande* (ingl. e trad. franc.), diciannove volumi, Parigi 1864-1867.

GUHL e KONER, *La vita dei Greci e dei Romani ricavata dai monumenti* (ted., trad. ital. di G. GIUSSANI), 745 pagine, Torino 1875.

Digitized by Google

HALM ADOLFO, *Storia della Grecia dalle origini alla perdita dell'indipendenza* (ted., trad. ingl.), quattro volumi, Londra 1885.

HERTZBERG A. F., *Storia della Grecia e di Roma* (ted., trad. ital. di C. DE RUGGIERO), due volumi, Milano 1886.

MÜLLER K. O., *Storia delle genti e delle città elleniche* (ted.), tre volumi, Breslavia 1844.

OMAN C. W., *Storia della Grecia dai tempi più antichi alla morte di Alessandro il Grande* (ingl.), Londra 1895.

RICH ANTONIO, *Dizionario delle antichità greche e romane*, con 2000 incisioni (ted., trad. ital.), due volumi, Torino 1864.

SANESI TOMMASO, *Storia dell'antica Grecia*, 560 pagine, Firenze 1859.

SMITH A., *Dizionario di antichità romane e greche* (ingl., trad. ital.), Torino 1881.

B. Opere politiche:

ARISTOTELE, *Trattato della politica* (volgar. da M. RICCI), 540 pagine, Firenze 1853. — *La Costituzione degli Ateniesi* (trad. e note di C. FERRINI), 174 pagine, Milano 1903.

CICCOTTI E., *La Costituzione cosidetta di Licurgo*, 103 pagine, Napoli 1886.

CROSET A., *Le democrazie antiche* (franc.). Parigi 1907.

DE SANCTIS GAETANO, *Storia della Repubblica ellenica dalle origini all'età di Pericle*, 2ª ediz., 510 pagine, Torino 1914.

FOWLER W. WARDE, *Lo Stato-città dei Greci e dei Romani* (ingl.), Londra 1893.

FREEMAN EDOARDO, *Storia del Governo federale dalla fondazione della Lega Achea a quella degli Stati Uniti d'America* (ingl.), il solo 1° volume, Londra 1863.

GREENIDGE A. H., *Manuale di storia costituzionale greca* (ingl.), 294 pagine, Londra 1896.

HASSOULLIER B., *La vita municipale nell'Attica - Ordinamento dei demi nel IV secolo* (franc.), 225 pagine, Parigi 1884.

KUHN E., *Lo Stato-città degli antichi* (ted.), 458 pagine, Lipsia 1878.

LERMINIER E., *Storia dei legislatori e delle Costituzioni della Grecia antica* (franc.), due volumi, Parigi 1882.

PARROT GIORGIO, *Saggi sul diritto pubblico d'Atene* (franc.), 330 pagine, Parigi 1865.

PHILLIPSON C., *Leggi e consuetudini internazionali dell'antica Grecia e di Roma* (ingl.), due volumi in-8°, Londra 1911.

PLATONE, *La Repubblica e lo Stato*, Torino 1896.

SCHOEMANN G. F., *Le antichità greche* (trad. ital. di A. PICHLER), tre volumi, Firenze 1867.

Digitized by Google

CAPITOLO III.

IL GOVERNO DI ROMA

160. Gli antichi re di Roma. — Nei periodi che precedettero l'Impero, il Governo di Roma non differì molto da quelli della Grecia. Nei primi tempi i Governi della Grecia e di Roma si rassomigliano nei lineamenti generali e nei particolari. I racconti di Omero sulle monarchie patriarcali della Grecia sono anche un quadro della monarchia primitiva di Roma. Era, è vero, meno rigidamente ereditaria che in Grecia; i re di Roma appartennero non solo a diverse famiglie, ma, secondo la tradizione, anche a diverse nazionalità, ed erano eletti non chiamati alla loro funzione per diritto di nascita. Un osservatore greco contemporaneo avrebbe nondimeno riconosciuto come naturali e regolari le funzioni dei re romani, e il Governo da essi presieduto. Il re era assistito da un Consiglio (*Senato*) composto dei capi delle famiglie, perchè lo Stato romano, come il greco, era una confederazione di *gentes*, di *curiae* e di *tribù;* le decisioni del re e del Consiglio erano presentate all'Assemblea generale degli uomini delle curie (*comitia*). In tutto ciò nulla di nuovo: abbiamo veduto le stesse istituzioni nella Grecia (nn. 44, 52) salvo il metodo di successione al trono. Alla morte del re, un Consiglio composto dei *pater familias* delle *gentes* sceglieva a Roma un reggente (*interrex*) che restava in carica per cinque giorni e nominava il successore; questi sentiva i padri di famiglia e nominava il re; i *comitia* confermavano la scelta.

161. Caratteri essenziali dell'evoluzione costituzionale di Roma. — Questa primitiva costituzione ebbe un altro punto di somiglianza con quelle della Grecia, la breve durata. Ma Roma modificò le sue istituzioni con un metodo originale. I Romani non guardarono mai in faccia la rivoluzione e neppure ne ammisero la possibilità. Modificarono qua e là la costituzione o fecero ad

Digitized by Google

essa numerosi innesti per guisa che nessuna riforma seguì bruscamente, mentre tutte le modificazioni sembravano progressi normali, determinati da mature considerazioni. Immaginavano sempre che il tronco primitivo rimanesse intatto e vi circolassero i medesimi succhi. Nessuno fu mai incaricato, come Solone o Clistene, di rifare la costituzione. Nondimeno in varie epoche subì non lievi e numerose riforme che vi introdussero lente modificazioni e le fecero subire inavvertitamente la più completa evoluzione.

162. Le riforme di Servio Tullio. — Una riforma analoga a quella di Solone ad Atene fu compiuta a Roma dalla politica militare di Servio Tullio, uno degli ultimi e dei più grandi re dell'antica città. Era necessario rinforzare l'esercito tratto sino allora dalle tre antiche tribù che avevano il diritto di cittadinanza, e fornivano ciascuna un migliaio di uomini. Era poco prudente aumentare il numero delle tribù; si sarebbe urtato contro le classi patrizie gelose dei loro privilegi, e d'altronde non bastavano all'esercito le forze supplementari che ciascuna tribù poteva dare. Col decorso del tempo, la città aveva attratto una nuova popolazione; oltre ai patrizî (i discendenti dai *patres* dei tempi primitivi) vi era un crescente numero di plebei, in gran parte stranieri, chiamati dal commercio, molti venuti non si sa di dove, che non appartenevano alle famiglie primitive ed erano considerati come «clienti» dipendenti dalle grandi famiglie. Al disopra di tutto vi era il corpo già numeroso degli antichi cittadini liberi delle città del territorio, conquistate od incorporate nello Stato romano. Anche queste classi non patrizie dovevano essere tenute in qualche conto per raccogliere tutte le forze dello Stato. Servio Tullio deliberò di porre i fondamenti dell'ordinamento militare non più sulle antiche tribù e sul privilegio patrizio, ma su di una base economica: la ricchezza. Stimò prudente non solo accrescere le forze dello Stato, ma attribuire alla carriera militare maggior rispetto e quasi una specie di privilegio per i plebei (1).

163. Le Centurie. — A tal fine divise il popolo, patrizî e plebei, in cinque classi secondo il censo. A ciascuna classe impose l'onere di provvedere da sè, secondo i mezzi, al proprio equipaggiamento militare. Dalla prima classe vennero tratte diciotto centurie di cavalleria e otto centurie di fanteria; dalla seconda, dalla terza e dalla quarta, venti centurie di fanteria per ciascuna;

(1) Huschke, *La costituzione di Servio Tullio* (ted.), Berlino 1838.

Digitized by Google

dalla quinta, trenta centurie. Coloro che non possedevano abbastanza per essere compresi in queste classi, fornirono cinque centurie di manovali, di suonatori e di servi. Le centurie delle varie classi differivano nell'armamento e nell'equipaggiamento. Ogni cittadino era tenuto al servizio militare dai diciassette ai cinquant'anni, ma il contingente era composto in parti eguali di *seniores* e di *juniores;* gli anziani costituivano la milizia territoriale posta a guardia della città, i giovani l'esercito di prima linea.

Servio Tullio, avendo preso per base il censo per riordinare il servizio militare, fondò del pari su di esso l'ordinamento territoriale. Divise la città in quattro distretti: il Palatino, l'Esquilino, la Suburra e la Collina; ciascuno comprendeva una parte della città e una parte della campagna. A questi distretti territoriali diede il nome di tribù. Fuori dei loro confini il popolo venne diviso in un certo numero di minori distretti rurali (*pagi*), ai quali fu dato pure il nome di tribù; queste, come quelle della città, vennero quind'innanzi considerate come le unità fondamentali per l'amministrazione dei minori affari dello Stato.

164. L'antica costituzione. — Il primo obbietto di queste riforme amministrative era senza dubbio la creazione di un forte esercito. Servio voleva impiegarvi tutte le forze della città, e profittare in pari tempo di tutta la sua ricchezza per il pagamento della tassa militare. Ma questo disegno ne nascondeva un altro più profondo che lo condusse a compiere una radicale riforma costituzionale. I nuovi distretti diventarono le ordinarie unità amministrative e le centurie armate assemblee di Governo. Sino a che Servio non ebbe riorganizzato l'esercito, la costituzione romana aveva conosciuto due soli corpi forniti di autorità legale: il Senato ed i *Comitia curiata*. Il Senato era il gran Consiglio dei padri, composto di un rappresentante per ciascuna gente. In teoria il re sceglieva in ciascuna un senatore, ma la consuetudine e la forza della pubblica opinione lo costringevano a preferire uomini di età matura, i primi della *gens* rispettiva; così la costituzione del Senato serbava ancora in modo distinto la traccia degli antichi tempi, in cui era formato di capi patriarcali, non dipendenti da alcun re. Il re ed il Senato costituivano il potere amministrativo della città-Stato, il popolo si riuniva soltanto nelle assemblee curiate alle quali potevano intervenire anche i plebei come spettatori, ma soltanto gli uomini di sangue patrizio avevano voto. L'Assemblea votava sulle questioni presentate alle curie dal Senato. Le curie erano le antichissime suddivisioni delle tribù, dieci per ciascuna; l'Assemblea sanzio-

Digitized by Google

nava inoltre l'elezione del re già fatta dall'*interrex* e dal Senato, approvava le grandi modificazioni delle leggi, deliberava sui trattati e sulle dichiarazioni di guerra, certificava i solenni atti legali come l'adozione di eredi nelle case patrizie, o accordava a stranieri la cittadinanza romana. Soltanto il re o l'*interrex* poteva convocare l'Assemblea; essa votava soltanto sugli affari presentati dal Senato, per *sì* e per *no;* il popolo vi assisteva senza alcuna iniziativa negli affari di Stato. Il re ed il Senato costituivano il Governo, quello con autorità sovrana, questi come Consiglio che doveva sempre essere richiesto, anche quando non era seguìto (1).

165. I "Comitia centuriata". — A tutto questo le riforme di Servio Tullio aggiunsero una nuova Assemblea, di carattere più democratico. Le centurie si riunivano a suon di tromba fuori delle mura della città, sul campo di Marte, come si fosse trattato di muovere a battaglia con armi al braccio e bandiere al vento. Era la parte eletta della città, tratta da tutte le classi plebee e patrizie; uomini liberi non potevano essere inviati alla pugna senza il loro consiglio e Servio attribuiva loro volentieri una grande influenza negli affari pubblici. Aveva desiderato che il nuovo ordinamento consentisse ai plebei di agire come cittadini e come soldati, e senza dubbio prevedeva che le centurie riuscirebbero a costituire col tempo una nuova Assemblea, un autorevole corpo dello Stato. E questo avvenne. Le centurie diventarono una ruota importante della macchina elettorale e legislativa; l'Assemblea delle centurie (*Comitia centuriata*) riuscì ben presto ad appropriarsi importanti funzioni di varia natura; la scelta dei magistrati, le decisioni in materia di pace e di guerra e la soluzione di molte questioni lasciate sino allora all'apprezzamento della più antica ed aristocratica assemblea delle curie. Così dalla riforma militare e dalla revisione tributaria uscì un nuovo potere politico.

166. I principî della Repubblica. — Quando la monarchia ebbe termine, venne inaugurata la repubblica quasi all'epoca in cui Clistene introduceva le sue riforme democratiche nelle istituzioni ateniesi. Ma giova notare che la repubblica inaugurata a Roma nel 509 a. C. era repubblica nel senso romano della parola, non nel senso ateniese, e tanto meno nel moderno. Già dissi che i Romani non hanno fatto mai una vera rivoluzione;

(1) Per le più recenti ricerche critiche, si veda PAIS ETTORE, *Storia critica di Roma durante i primi cinque secoli*, Roma 1913.

Digitized by Google

le loro riforme si sviluppavano come piante da semi fecondi. Il mutamento avvenuto nel 609 non fu più importante di quello compiuto ad Atene due secoli prima, quando agli arconti a vita furono sostituiti gli annuali. A Roma i comizî delle centurie furono chiamati a scegliere ogni anno due consoli, invece del re che con Tarquinio si era fatto tiranno; le prerogative religiose della monarchia soppressa vennero attribuite ad un nuovo gran sacerdote (*rex sacrorum*). Le attribuzioni reali vennero trasmesse ai consoli che le esercitavano di conserva, ma il diritto di eleggere il titolare della suprema magistratura non fu più attribuzione delle curie che sino allora nominavano i re. La costituzione serbò del resto le sue grandi linee e le sue forme originali; vennero soltanto aumentati i poteri del Senato.

167. I consoli. — Le attribuzioni dei consoli provano ad esuberanza che il mutamento non è stato grande. Vi furono due consoli, e senza dubbio sin dai primi tempi andarono d'accordo per dividersi le varie attribuzioni; ma ciascuno era veramente re e sovrano dello Stato. I consoli erano scelti dai *Comitia centuriata*, ma ricevevano i loro poteri (*imperium*), la loro illimitata autorità reale dai *Comitia curiata*, come gli antichi re. La limitazione dei loro poteri risultava dal fatto che erano due, e dalla brevità del loro mandato. Ciascun console era sovrano, ma il potere di uno frenava quello dell'altro. E poichè ciascuno controllava l'azione dell'altro e ne poteva contrastare i disegni con la propria autorità del pari assoluta, per agire dovevano mettersi d'accordo. Così nessuno dei due poteva abbandonarsi al proprio talento, o proseguire fini personali. Inoltre il loro mandato durava soltanto un anno. Erano certo sovrani, non potevano essere costretti a lasciare l'ufficio e a rinunciare all'*imperium*, sino a che erano consoli, nessuno aveva autorità su di essi, ma d'altronde la prudenza politica li consigliava a non sfidare mai i loro concittadini, perchè usciti di carica, rimaneva intera la loro responsabilità di fronte alla legge.

168. Il console come il re, o meglio come l'*interrex*, nominava da principio il proprio successore; ma i *Comitia centuriata* rivendicarono ed esercitarono questo diritto di scelta, ed ai consoli rimase soltanto l'autorità di porre all'occasione il loro *veto*. L'*imperium* era civile e militare. La legge non imponeva alcuna restrizione all'assoluto potere del console a capo dell'esercito e sul campo di battaglia; ma in materia civile, stabilì sin da principio che qualsiasi sentenza resa nella pienezza dei poteri consolari sulla vita o sullo *status* legale di un cittadino, sarebbe

Digitized by Google

suscettibile di appello all'Assemblea del popolo. I due consoli avevano però un potere indiscutibile: quello di nominare, col consenso del Senato, un dittatore, che per sei mesi era sovrano assoluto dello Stato, senza che il suo *imperium* potesse subire alcun limite; durante questo tempo i due consoli perdevano ogni autorità; lo Stato, con tutte le sue risorse, la vita e i beni dei cittadini, tutto era in balìa del dittatore; a questo modo si poteva evitare una crisi quando i consoli si trovavano di fronte a difficoltà insormontabili, od era necessario salvare lo Stato da un pericolo in caso di sommosse, di insurrezioni, o di invasioni.

169. " Quaestores parricidii ". — Sin da principio vennero associati ai consoli speciali magistrati, prima nominati da essi, più tardi eletti dal popolo, con l'ufficio di esercitare specialmente la giurisdizione criminale compresa nell'*imperium* e di custodire le casse dello Stato e furono chiamati *quaestores parricidii.*

170. Controllo dei patrizî. — Questo Governo non aveva propriamente struttura democratica. Di fatto i patrizî controllavano tutto. I *Comitia curiata* che conferivano l'*imperium* erano una assemblea patrizia; i centuriati che nominavano i consoli votavano per centurie, e la maggioranza delle centurie era tolta dalle classi patrizie, o quanto meno dalle classi ricche, per guisa che soltanto i patrizî venivano scelti ai pubblici uffici. Il Senato, la vera sede del privilegio patrizio, esercitava in tutto un supremo potere di controllo, che nulla poteva menomare. Rivedeva le elezioni delle Assemblee ed esercitava tutte le attribuzioni supreme nel campo della pubblica amministrazione.

171. Il Senato. — Il Senato romano si distinse dai corpi analoghi, in quanto non aveva competenza chiaramente definita. Dalla nomina dei consoli al tempo della seconda guerra punica (509-201 a. C.) fu, secondo le idee politiche del tempo, il vero Governo di Roma. Le sue decisioni, anche sotto forma di pareri, determinavano tutta l'azione dello Stato. La legge non gli attribuiva diritti chiari e precisi. Rimase sino alla fine quello che era stato da principio — un corpo consultivo, il cui parere poteva esser chiesto da qualunque magistrato, mentre nessuno era tenuto a seguirlo. Fu associato ai consoli come lo era stato ai re — per dar loro i consigli richiesti. Strettamente parlando, aveva piuttosto autorità di consenso che di iniziativa. Con la sua *auctoritas* poteva impedire la definitiva approvazione di una riforma legislativa, e il *Consilium* gli dava il diritto di approvare od emendare le proposte esecutive. Aveva inoltre il completo controllo sulle finanze pubbliche, col diritto di determinare il

Digitized by Google

quantum delle imposte, il modo di percepirle, di deliberare sull'impiego delle pubbliche entrate e controllare i conti dei funzionarî. Rivendicò ed esercitò anche il diritto di approvare o meno, a suo talento, le leggi e le elezioni fatte dalle Assemblee del popolo. Aveva autorità su tutto e su tutti; in tempo di carestia o di pericolo pubblico poteva modificare qualunque legge; nei tempi ordinarî dava l'ultimato agli affari dello Stato, provvedendo a mantenere gli antichi costumi. In realtà aveva l'autorità che l'opinione pubblica gli attribuiva e la sua forza derivava piuttosto dalla rigida osservanza della tradizione (*mos majorum*).

172. Composizione del Senato. — Il numero dei senatori in tutta la storia romana fu limitato a trecento, quante erano le *gentes* al tempo dei re. L'ufficio di senatore era vitalizio, ma poteva essere tolto per indegnità dal censore. Durante la monarchia erano scelti dal re, con semplice atto di convocazione; quando i consoli succedettero ai re, provvidero direttamente a coprire i posti che si rendevano vacanti. Una legge del 351 a. C. diede a ciascun cittadino che era stato console, pretore o edile, il diritto di avere un seggio in Senato; i posti che restavano vacanti, oltre le nomine di questi funzionarî, vennero coperti dal censore.

173. Carattere e influenza del Senato. — Sino ai tempi relativamente vicini nei quali il Senato fu corrotto dalle tentazioni connesse all'amministrazione di un vasto impero e come qualsiasi altra assemblea deliberante con poteri consultivi si mostrò capace di amministrare le conquiste straniere, godeva di numerosi vantaggi su qualsiasi altra autorità concorrente. I magistrati tenevano il loro ufficio per un anno, e in generale erano tolti dalle classi più rappresentate al Senato; le varie Assemblee del popolo (nn. 165, 181, 186, 205, 206) non avevano un ordinamento permanente, si riunivano soltanto per l'occasione, quando l'autorità competente credeva di convocarle. Invece il Senato aveva vita continuativa ed era sempre pronto ad esercitare un'azione efficace. Con membri nominati a vita era veramente immortale; comprendeva i primi uomini di Stato, giureconsulti, magistrati, funzionarî, generali, e di conseguenza conosceva a meraviglia gli affari e le tradizioni, con un'autorità, uno spirito di iniziativa, e una continuità di propositi che nessun altro magistrato annuale, e nessuna Assemblea popolare, con la sua azione effimera, ha avuto mai. Costituiva un corpo compatto, pratico, cosciente del proprio fine, risoluto, pieno di fiducia. La stessa indeterminatezza delle sue funzioni era più un vantaggio che un inconveniente. Assumeva còmpiti trascurati da altri, la sua autorità si estendeva a tutto, anche a funzioni umili e oscure.

Digitized by Google

Se il suo diritto di esercitare questo o quell'ufficio era contestato, vi rinunciava semplicemente, salvo a riprenderlo dopo cessata la contestazione. I consoli e gli altri magistrati potevano ignorarne le decisioni e seguire le loro idee o le decisioni delle Assemblee popolari. Teoricamente il Senato era il loro servitore, chiamato a rispondere quando veniva interrogato; in fatto il parere del Senato era indispensabile; in nessun altro corpo si sarebbe d'altronde potuto trovare maggior coerenza di idee e maggiore avvedutezza di propositi; in nessuna parte maggiore esperienza, ricchezza e influenza. Il Senato era troppo necessario perchè altre autorità osassero mettersi in contrasto con esso: chi lo sfidava, comprometteva la propria carriera politica. In tutti i periodi di calma negli affari interni, il Senato seguì dunque la sua via, senza moti e senza contrasti (1).

174. Preminenza del Senato nelle riforme costituzionali. — La costituzione romana, nei suoi lenti progressi, doveva subire numerose riforme radicali, mentre il Senato rimaneva immutato. Nuove magistrature furono create, le antiche vennero modificate; nacquero nuove Assemblee, le antiche videro trasformarsi o sparire la parte che avevano nello Stato; gli stessi principî della legge subirono numerose alterazioni, ma il Senato non cessò di presiedere, di intervenire, di controllare; costituiva la parte più elastica, cioè la più durevole di questa costituzione. Per quanti attacchi fossero mossi contro di esso, ne sosteneva l'urto senza grave danno e fu sempre l'arbitro supremo.

175. Oppressione della plebe. — Il primo mutamento derivò dal legittimo malcontento della plebe e seguì quando la repubblica aveva appena sedici anni. I re erano stati infine sovrani dei patrizî come dei plebei, capi, non uomini di parte. Un re come Servio Tullio aveva persino cercato di rafforzare lo Stato innalzando i plebei al disopra della loro condizione attribuendo loro una relativa influenza. Ma la repubblica era governo di classe; usava sistematicamente del potere del Senato e dell'autorità delle varie magistrature a beneficio di una sola classe dello Stato. Soltanto un libero proprietario fondiario poteva appartenere a una tribù ed aveva voto nelle assemblee; i patrizî si servirono di questo monopolio per impedire che fosse comunque

(1) WILLEMS P., *Il Senato della Repubblica romana* (franc.), tre vol. in-8°, Lovanio 1878-1885; BLOCH G., *Le origini del Senato romano* (franc.), pag. 341, Tolosa 1883; POMPILI-OLIVIERI, *Il Senato romano nelle varie epoche*, tre volumi in-8°, Roma 1886.

Digitized by Google

aumentato il numero dei liberi proprietarî. Il territorio era abbastanza ampio e a disposizione dello Stato. Imperocchè Roma aveva già compiuto tutto intorno numerose conquiste, e le terre annesse diventavano in gran parte *ager publicus*, per cui potevano essere distribuite nell'interesse dello Stato. Ma i poveri non ebbero mai la loro parte perchè non appartenevano alle classi privilegiate. Le ricche famiglie che dominavano nel Senato ed avevano il monopolio degli uffici pubblici, non solo si impadronirono delle nuove terre — dimenticando di pagarne il tributo — ma chiusero i pascoli sino allora comuni e non lasciarono ai contadini nè sufficienti terre arabili, nè pascoli per il bestiame.

Si aggiunga che la guerra teneva costantemente lontani uomini validi di tutte le classi, e il piccolo proprietario trovava spesso al suo ritorno la casa arsa, e i campi devastati dal nemico, mentre era oppresso dai debiti. E debito significava schiavitù, sicchè diventava schiavo di qualche patrizio, che doveva servire per vivere. Su questo punto la legge romana non era meno dura e spietata di quelle che Solone aveva modificate ad Atene (nn. 127-129). Chi non pagava i debiti diventava schiavo del creditore; i magistrati patrizî erano pronti e inesorabili nell'applicare questa severissima pena. Si aggiunga che la legge era poco conosciuta, rimessa interamente al giudizio dei magistrati patrizî o agli insegnamenti dei sacerdoti patrizî e la sua applicazione riusciva dura ed arbitraria. Nessun diritto privato, almeno per la plebe, temperava l'assoluto potere che l'*imperium* affidava ai consoli. Le vicende della guerra o della politica procuravano ai plebei danni su danni, ai patrizî per lo più vantaggi. Così venne il giorno in cui la plebe sentì che questa soggezione doveva finire.

176. Forza della plebe. — Il numero dei plebei aumentava in modo formidabile con lo sviluppo della città; se ne ha di frequente la prova nelle agitazioni politiche anche prima della fine della monarchia. Vero o no che Roma, per la sua posizione in un paese non molto ferace e non troppo sano, sia stata da principio un asilo per tutti i fuorusciti e per tutti i ribelli dell'Italia, la sua popolazione fu ad ogni modo sin dal principio assai mista ed eterogenea. Forse le *gentes* che pretendevano di discendere dai *patres* e di costituire pertanto la classe patrizia, non avevano diversa origine; e si comprende che coloro che furono accolti più tardi nella cittadinanza romana, quantunque non meno naturalmente, ma soltanto in epoca meno remota costituiti in famiglie sul modello ortodosso, abbiano avuto un

Digitized by Google

posto inferiore nello Stato se pure non erano esclusi dalle *Curie* dove sedevano i patrizî e classificati fra i plebei. Molte *gentes* erano venute a Roma straniere, contente di vivere come tali grazie ai vantaggi commerciali di cui potevano godere sulle rive del Tevere, ed erano state più tardi l'origine di una classe di esclusi dalla cittadinanza che dimentichi essi medesimi dell'origine straniera, si erano identificati con la città adottiva mentre avevano fatti ben pochi passi oltre la soglia dello Stato. Anche questi erano plebei. La maggioranza dei plebei veniva però dai latini vinti e stanziati sul territorio romano dall'epoca di Tullo Ostilio e di Anco Marzio. In un modo o nell'altro, la città era diventata sovrana di una numerosa popolazione dalla quale traeva la maggior parte della forza e della ricchezza, che non era composta di cittadini, ma di stranieri, per quanto concerne i privilegi. Servio Tullio li aveva arruolati nell'esercito, sottoposti alla tassa militare ed aveva dato loro un posto nei *Comitia centuriata;* durante la monarchia avevano sopportato oneri e incapacità. Ma poichè si chiedeva loro tutto e nulla si dava, sentirono che la misura era colma. La miseria economica fu la luce rivelatrice; erano troppo numerosi e sicuri delle loro aspirazioni per non decidersi all'azione.

177. Secessione della plebe. — L'opportunità di quest'azione venne loro fornita da una guerra. Rientrati nel 494 a. C. da una campagna vittoriosa contro i Volsci, rimasero accampati ed in armi fuor delle mura della città, chiedendo al Senato di sentire un capo che avrebbe parlato in loro nome per invocare aiuto e protezione contro la severissima legislazione vigente in materia di debiti e il rigore inesorabile dei magistrati. Il Senato rifiutò. Allora si ribellarono apertamente, volsero le spalle al loro generale e si ritirarono sul monte Sacro, tra il Tevere e l'Aniene, dichiarando che avrebbero fondato una repubblica indipendente e rivale di Roma. Il Senato scese ben presto a patti, aprì negoziati, e il popolo tornò al dovere.

178. I Tribuni del popolo. — Si convenne che il pubblico demanio avrebbe dato le terre necessarie ai poveri contadini che sino allora non avevano altra scelta che morire di fame o diventare schiavi dei creditori. Ma era un soccorso provvisorio. La difesa dei plebei contro la tirannide dei magistrati patrizî venne assicurata da una riforma ben più efficace, che racchiudeva i germi di radicali modificazioni politiche. Venne istituita una nuova magistratura: i plebei, votando nelle loro curie particolari, elessero due tribuni, riconosciuti per legge come loro naturali

Digitized by Google

protettori contro i magistrati di qualsiasi grado e di qualunque potere. I tribuni avevano il diritto di sospendere i giudizî di qualunque magistrato contro un plebeo col loro *veto*, ove avessero ritenuto che ne derivasse in qualche modo offesa ai privilegi della plebe. La loro persona era inviolabile e sacra (*lex sacrata*) con l'anatema contro chiunque contrastasse l'esercizio delle loro funzioni.

179. Parve una povera concessione. Il diritto del tribuno di interporsi autorevolmente (*intercessio*) giovava ad impedire la violazione dei legittimi diritti della plebe che ne otteneva così il rispetto e poteva rivolgersi a lui per protezione. Ma racchiudeva una grande autorità. Il tribuno era giudice egli stesso del proprio intervento, e il suo *veto* era decisivo contro chiunque, anche contro il console più potente. Al postutto era come se i plebei avessero istituita una repubblica indipendente nella città anzichè sul Monte Sacro, se non quanto all'azione, almeno riguardo alla loro difesa e alla loro protezione personale. Inoltre i poteri dei tribuni vennero aumentando coll'uso. Furono pronti a reclamare prerogative giudiziarie: il diritto di sottoporre ad ammenda coloro che impedivano l'esercizio della loro autorità, quello di arrestare, imprigionare, condannare anche a morte lo stesso console. La legge non attribuiva esplicitamente tali poteri, e naturalmente per molto tempo non li esercitarono; ma derivarono da una naturale interpretazione della legge; la resistenza ai tribuni diventò sempre più difficile, mentre le pretese della plebe vennero a poco a poco aumentando nella lunga lotta costituzionale che ne seguì ed una serie di usurpazioni elevò i tribuni all'ambita posizione.

180. L'autorità del tribuno non si estendeva oltre un miglio dalla città, dove l'*imperium* del console riprendeva il suo dominio. Il tribuno inoltre interveniva sempre in persona; per ciò un tribuno doveva sempre essere reperibile nella città e la porta della sua casa rimaneva aperta giorno e notte, per guisa che la sua assistenza non mancasse mai a chi ne aveva bisogno.

La parola *tribuno* non era nuova. Ciascuna delle antiche tribù patrizie aveva avuto il proprio tribuno che la rappresentava in tutti gli affari civili, religiosi e militari, magistrato e insieme comandante in capo. Le tribù formate da Servio Tullio e i distretti rurali risultanti dalle modificazioni da lui introdotte, erano state a lor volta assoggettate a tribuni che avevano ufficio preponderante in molte materie amministrative importanti. Ma i tribuni del popolo con nome antico erano istituzione nuova.

181. Nuove Assemblee popolari. — Un'altra importante conseguenza di questi mutamenti costituzionali fu la creazione di

Digitized by Google

una nuova Assemblea che i tribuni ebbero il diritto di convocare, formata esclusivamente di plebei, un *Concilium plebis*, che provvedeva anzitutto alla loro elezione, davanti al quale erano portati gli appelli in materia di ammende inflitte dai tribuni, e che poteva trattare tutte le questioni ad esso sottoposte dai magistrati plebei. Per molto tempo i plebei avevano avuto curie e tribuni, e quelle erano state senza dubbio comprese con le curie dei patrizî nei *Comitia curiata* sin dai primi tempi della repubblica. Ma in questa nuova Assemblea erano considerate a parte, e formavano un vero ordine dello Stato dagli altri distinto. Fu il principio di una nuova serie di riforme. Per qualche tempo le deliberazioni di queste Assemblee furono obbligatorie soltanto per i plebei; coll'aumento del potere della plebe i consigli delle tribù acquistarono autorità legale, e la bilancia dei poteri nello Stato mutò definitivamente.

182. Le terre pubbliche. — Queste riforme non risolvevano la questione delle terre pubbliche. Il contadino povero rimaneva ancora chiuso nella sua piccola terra di circa mezzo ettaro, mentre non aveva più il diritto di pascolo e quello di legnatico sulle terre comuni, i patrizî e i loro clienti continuavano ad impadronirsi delle terre che si dovevano dividere fra tutti, e la miseria cresceva. Per ben ventisette anni dopo la secessione del Monte Sacro, i tribuni della plebe continuarono a protestare contro l'iniquo sistema; nè le intimidazioni nè la forza li mossero dai loro propositi; videro uno dei loro condannato a morte, un altro assassinato, entrambi per essere andati troppo oltre nell'invocare una soluzione più equa; nell'anno 467 a. C. ottennero finalmente l'elemosina di alcune terre per i contadini più poveri in una colonia latina di Anzio. Furono costretti a lottare per altri undici anni prima di ottenere sul Monte Aventino una certa quantità di aree fabbricabili per la plebe; allora l'agitazione si calmò, o piuttosto sottentrarono altre questioni.

183. La plebe e la pubblicazione delle leggi (462-451 a. C.). — La lotta tra le varie classi dello Stato doveva essere il pretesto di quasi tutte le riforme legali e politiche. La ripartizione delle aree fabbricabili dell'Aventino fra i poveri era stata accettata dal Senato come concessione utile a ritardarne altre, che i tribuni continuamente reclamavano in ben più gravi materie. Dal 462 invocavano la nomina di una Commissione, naturalmente di plebei, cui fosse affidato l'incarico di codificare e pubblicare le leggi, di guisa che ciascun cittadino potesse sapere quali erano i suoi diritti e a quali pene poteva andare incontro. A quel tempo

Digitized by Google

soltanto i patrizî conoscevano la legge. Le sue norme e la sua applicazione costituivano una tradizione sacra, un misto di credenze religiose e di consuetudini civili, che magistrati e sacerdoti si trasmettevano come un culto segreto. Un plebeo non aveva alcuna sicura difesa contro l'applicazione arbitraria e tirannica della legge, sinchè era conosciuta soltanto dai magistrati e dai rappresentanti delle classi patrizie. La pubblicazione della legge doveva precedere di necessità la determinazione e l'osservanza dei diritti, almeno per coloro che non appartenevano alle classi privilegiate, le quali consideravano la legge come proprietà loro.

184. I Decemviri (451-449 a. C.). — Il Senato si oppose a questi ragionevoli progetti per ben dieci anni; consentì dapprima che fosse aumentato il numero dei tribuni, poi assegnò alla plebe nuove terre sull'Aventino e limitò l'ammontare delle ammende che il console poteva infliggere. Ma alla fine dovette cedere alle proposte dei riformatori. Si convenne di nominare una Commissione annuale di dieci membri per codificare e pubblicare la legge. Gli altri magistrati dovevano essere temporaneamente sospesi, conforme all'uso romano, in siffatte circostanze straordinarie, affinchè i decemviri potessero avere un potere supremo in tutte le cose sino all'esaurimento del loro còmpito. Dal canto loro i plebei rinunciarono a sostenere i tribuni, pur di ottenere la codificazione delle leggi. I patrizî trovarono modo di escludere i plebei dalla Commissione, che formarono di uomini del loro ordine; ma essa intraprese e compì l'opera sua in buona fede. Entro l'anno formulò dieci Tavole di leggi, che vennero approvate dall'Assemblea delle centurie, scolpite su tavole di bronzo ed esposte nel Fôro. Con questo l'opera della codificazione non era compiuta; un anno non era bastato a compiere l'impresa ed era necessario prorogare l'accordo per un altro anno. Ma il secondo non diede i risultati del primo. Appio Claudio aveva preso gusto dell'autorità assoluta, come presidente della prima Commissione, e questo patrizio diventato demagogo si collegò ai capi della plebe meno scrupolosi al fine di perpetuare il suo potere. Scelse i colleghi della nuova Commissione fra uomini oscuri, tre dei quali, qualcheduno dice cinque, erano plebei, e quando incominciarono ad esercitare il loro ufficio, li indusse a diventare insieme a lui veri despoti, conculcando la legge e il diritto. Spirato l'anno, dichiararono che il loro còmpito non era finito, ricusando di cedere il posto ai magistrati costituzionali. Difatto avevano compilato le due tavole addizionali mancanti,

Digitized by Google

ma non le avevano presentate al voto del popolo perchè trovavano più comodo continuare ad esercitare il loro potere.

185. Seconda secessione della plebe. — La condotta di siffatti uomini doveva necessariamente riuscire ad una vera ribellione. Infatti l'esercito si riunì nei suoi accampamenti fuor delle mura, marciò verso l'Aventino, ed elesse i nuovi tribuni, che assunse a capi al posto dei decemviri. I plebei, quando si avvidero che neppure allora il Senato si decideva a scacciare i decemviri, mossero un'altra volta al Monte Sacro, e rinnovarono la minaccia di costruirvi una Roma plebea. Rifiutarono di ritornare in città, sino a che non vennero ristabiliti i tribuni, ridotti alla ragione i decemviri, garantito il diritto di appello contro le sentenze dei magistrati e concessa piena ed intera amnistia. Nè a questo si ridussero le riforme. I capi della plebe ottennero da L. Valerio Potito e da Orazio Barbato, incaricati dal Senato di trattare con essi, l'adozione di misure più radicali della semplice ristaurazione di quanto avevano abbandonato per assicurare la codificazione della legge. Il diritto di appello venne ristabilito, anzi rinforzato, e potè quind'innanzi essere esercitato persino contro il dittatore. Non solo si ristabilì il tribunato, assicurando l'inviolabilità dei tribuni con solenni disposizioni di legge applicabili indistintamente a tutte le classi, ma i tribuni acquistarono il diritto di assistere alle sedute del Senato, e in capo a pochi anni si servirono del loro diritto di intervento anche contro le decisioni del Senato. Il popolo, ed è ciò che più importa, incominciò ad esercitare un vero potere legislativo; le sue decisioni ebbero forza di legge, beninteso non dei soli plebei, ma di tutti gli uomini liberi, senza distinzioni di classe. Vero è che i plebei avevano sempre la maggioranza. Tali furono le leggi emanate da Valerio ed Orazio nel 449 a. C.

186. I "Comitia tributa". — Venne così istituita una nuova Assemblea. I tribuni ebbero il diritto di convocare i *Concilia plebis* per l'elezione dei tribuni, degli edili e dei giudici loro subordinati; e ad essi si poteva appellare contro le sentenze di questi magistrati. Fu istituita però un'altra Assemblea popolare, i *Comitia tributa*, cioè il popolo riunito nelle singole tribù. Le sue adunanze erano presiedute da un magistrato patrizio, e nominava i questori che custodivano il tesoro della città. Le sue deliberazioni avevano forza di legge e così venne aggiunta un'altra ruota al complesso meccanismo di questa singolare costituzione.

187. Le XII Tavole. — La legge delle XII Tavole uscita dalle mani delle due Commissioni decemvirali conteneva disposizioni

Digitized by Google

nuove e vecchie, con un carattere di transazione e di concessione. La proposta originale della plebe che reclamava la redazione e la pubblicazione delle leggi non ne implicava la riforma; ma in realtà le antiche leggi erano state, nel riassumerle, in parecchi punti modificate. Vi si ravvisa persino la traccia di influenze elleniche; una persistente tradizione affermava che due anni prima di nominare la Commissione decemvirale venne mandata in Grecia un'ambasciata per studiare le famose leggi di Solone ed Ermodoro; un sapiente di Efeso era venuto a Roma con gli ambasciatori per aiutarli nel loro còmpito.

188. Le XII Tavole si servono persino delle parole delle leggi di Solone in alcuni punti, per esempio nell'assegnare i limiti delle spese funerarie, e tolgono a prestito molte forme greche nello stesso contesto della legge, ma non ne imitarono alcuna disposizione costituzionale. La rigidità della consuetudine romana domina in tutto il codice. La legge delle XII Tavole rifletteva in gran parte ls legislazione civile; vi erano però anche disposizioni sull'appello contro le sentenze dei magistrati, la pena capitale contro i giudici corrotti, il divieto di fare leggi contro speciali persone. Le cause penali vennero deferite alla giurisdizione dei *Comitia centuriata* e fu imposto ai magistrati, quando citavano le decisioni del popolo in loro appoggio, l'obbligo di attenersi all'ultima, anzichè scegliere fra le vecchie e le nuove. I debitori insolventi rimasero come prima a discrezione dei creditori, ma l'usura era punita e l'interesse del denaro non poteva superare il dieci per cento. Il potere assoluto del capo di famiglia (*patria potestas*) venne alquanto attenuato. Continuarono ad esser vietati i matrimoni fra patrizî e plebei, ma il matrimonio civile venne aggiunto al rito esclusivamente religioso che per tanto tempo aveva contribuito a conservare il loro carattere sacro alle famiglie patrizie. Venne consentito di far testamento non solo con una dichiarazione davanti all'Assemblea delle curie, ma anche sotto forma di vendita fittizia. Furono punite di morte la diffamazione con scritti (libelli) e la falsa testimonianza. Le associazioni volontarie, come quelle che i plebei vennero costituendo, ebbero il diritto di fare i loro regolamenti interni rispettando le leggi della città, disposizione tolta del pari dalla legislazione di Solone.

In un prossimo capitolo esamineremo più ampiamente il contenuto delle XII Tavole, insieme alla genesi ed all'evoluzione del diritto romano.

189. La guerra: sua influenza sulle istituzioni politiche. — Roma non si appagò della vita municipale che pur conveniva

Digitized by Google

alla sua forma di Governo ed era quella di Atene, di Sparta e d'altre città chiuse nelle valli fra le montagne della Grecia. Non poteva vivere isolatamente; aveva intorno città rivali nelle pianure del Lazio e oltre il Tevere, nell'Etruria; doveva assoggettarle o esser loro soggetta. Quando furono sottomesse alla sua supremazia si trovò vicina ad altri popoli nemici ai quali il suo territorio era tuttavia aperto, e per assicurare la sua esistenza fu condotta a conquistare tutta l'Italia. Soggiogata l'Italia, trovò che era troppo breve lo stretto di mare che la separava dalla Sicilia, e poichè la politica e l'ambizione la spinse ad impadronirsi di quest'isola piena di seduzioni, si trovò di fronte la potenza di Cartagine. Vincendo Cartagine, fu condotta ad occupare la Spagna e si trovò avvolta nel vortice immenso che la costrinse a sfidare la fortuna. Sino a che non ebbe conquistati tutti i litorali del Mediterraneo, inviando le sue legioni ben lungi dentro ai tre continenti che si bagnavano in esso, non ebbe tregua nella vasta impresa, che finì col ridurre tutto il mondo allora conosciuto ai piedi di una città. La stessa sua vita politica subì l'urto delle vaste conquiste, in quanto il continuo stato di guerra influì profondamente sulle sue istituzioni, consentendo specialmente ai plebei di compiere la conquista dei diritti politici.

190. Pareggiamento delle classi. — Durante la lotta che aveva condotto all'istituzione del tribunato, alla creazione di un'Assemblea della plebe e di un'Assemblea delle tribù e alla pubblicazione della legge delle XII Tavole, le sorti della guerra pendevano incerte. Il Senato sentiva di non poter avere un esercito malcontento o ribelle, e pertanto ad ogni crisi doveva cedere alle esigenze dei plebei che costituivano tanta parte di questo esercito. La guerra devastava le loro campagne e ne aumentava la miseria, e per questo si agitavano con tanta pertinacia e spesso in modo così turbolento, per protestare contro l'arbitrio dei magistrati e reclamare una più equa distribuzione delle terre pubbliche. In sessant'anni di lotta avevano conseguito una indipendenza quasi completa, istituzioni privilegiate e una precisa legislazione. Potevano discutere nelle loro assemblee ed invocare la protezione dei proprî rappresentanti, avevano una parte importante in tutte le vicende politiche. Inoltre, in cinque anni di legislazione decemvirale, avevano colpito con vigorosi colpi di scure la stessa radice del principio della supremazia patrizia. Nel 445 a. C. il Senato dovette consentire ad un voto dei comizî tributi (*plebiscitum*), che considerava come legali i matrimoni fra patrizî e plebei. Con questa legge veniva anche

Digitized by Google

distrutto il divieto religioso di occupare le supreme cariche dello Stato o di adire ai Numi per prenderne gli auspicî, a coloro che non avevano nelle loro vene sangue nobile. Così cessò ogni distinzione legale fra patrizi e plebei.

191. Lotta per i pubblici uffici. — La massa dei plebei, composta in gran parte di nullatenenti, aveva poche probabilità di conseguire i più alti uffici dello Stato. Però si sarebbe appagata di queste conclusioni della lunga lotta coi patrizî se avesse potuto ottenere una certa eguaglianza economica nel godimento del demanio pubblico. Invece i plebei più ricchi, vedendo che nulla più si rifiutava loro tranne il potere, desiderarono questo e si adoperarono a conseguirlo. Nello stesso anno (445 a. C.) in cui vennero consentiti i matrimoni fra patrizî e plebei strapparono al Senato una concessione che parve piena di promesse. Si convenne che ogni anno il Senato deciderebbe con un voto speciale se l'amministrazione suprema della città dovesse essere affidata ai consoli o a sei tribuni militari. Questi potevano essere anche plebei, ma nel fatto per più di sessant'anni nessun plebeo fu eletto a questo ufficio. Nel 443 a. C. venne istituito il censore, accessibile ai soli patrizî, anche al fine di impedire che i plebei potessero conseguire il tribunato militare. I censori erano due, incaricati del censimento e dell'inscrizione dei cittadini. Nel 441 a. C. il diritto dei consoli di amministrare la cassa militare venne trasferito a quattro questori patrizî, sempre pel timore che queste funzioni cadessero nelle mani di magistrati plebei. Ma per molto tempo furono precauzioni inutili. Soltanto nel 400 a. C. i plebei conseguirono la maggioranza nel Comitato dei tribuni militari eletti dai comizî delle centurie. Nove anni prima avevano avuto tre questori su quattro nelle elezioni dei comizî tributi. Ciascuna Assemblea era presieduta da un magistrato patrizio, che aveva il diritto di rifiutare i voti a favore di taluni candidati, ed esercitava questo potere senza scrupoli, talvolta a vantaggio degli amici o per fini personali. Il Senato si riservava il diritto di annullare le elezioni. Infine, anche i sacerdoti potevano dichiarare irregolare e nulla una elezione col pretesto che non era stato osservato qualche rito religioso o che avevano veduto presagi funesti. Fatto sta che con artifici, con sotterfugi o per altre vie i plebei vennero esclusi per altri cinquant'anni, mentre la guerra distoglieva gli animi dalle interne agitazioni.

192. Le leggi Licinie (367 a. C.). — Il corso normale della politica venne turbato dall'invasione dei Galli, e poco mancò che le discordie dei plebei lo compromettessero del tutto. I poveri

Digitized by Google

chiedevano riforme economiche e non badavano agli uffici pubblici; i ricchi aspiravano al potere politico, per completare la eguaglianza sociale già ottenuta, riconoscendo di avere conseguito sufficienti vantaggi economici. I tribuni Licinio Stolone e Lucio Sestio si proposero a programma della loro politica di indurre le due frazioni del partito a sostenere una serie di misure conformi alle loro idee. Chiedevano che la legge limitasse la superficie del demanio pubblico assegnato a un cittadino, affinchè bastasse a tutti e fosse distrutto il monopolio dei proprietarî patrizî; che fosse ristretto del pari il numero dei buoi e delle pecore sui pascoli comuni; che invece di ricorrere all'espediente dei tribuni militari nominati invece dei consoli, i consoli venissero eletti ogni anno come prima, ma uno di essi dovesse essere plebeo. Per dieci anni il Senato resistè con accanimento (377-367 a. C.); quando fu alla fine costretto a cedere, ricorse all'espediente di diminuire ulteriormente il potere dei consoli, con l'istituzione del pretore. Venne affidata al pretore l'amministrazione della giustizia, e naturalmente il nuovo ufficio venne riservato ai patrizî. Ma era passata appena una generazione ed anche questo ufficio venne coperto da un plebeo (337 a. C.). Nel 356 si era avuto un dittatore plebeo, nel 351 un censore.

193. Suddivisione degli uffici. — Sino allora alle pretese dei plebei si era opposto lo stesso metodo: quando stavano per conseguire l'accesso ad un ufficio ambìto, la sua importanza veniva diminuita con l'istituzione di uffici nuovi, ai quali si attribuivano alcune delle competenze di quello. Alla perfine anche questo rimedio perdette la sua efficacia. Le nuove cariche ad una ad una si resero accessibili ai plebei, a tal punto che vennero loro aperti anche i sacri collegi sacerdotali (*lex Ogulnia*, 300 a. C.). Un secondo Appio Claudio, che nella sua qualità di censore diede il nome alla gran via, concesse la franchigia ai mercanti e agli artigiani, aiutò un modesto scriba a diventare edile curule (304 a. C.) e insieme ad esso pubblicò il calendario e le liste delle formule legali, conservate sino allora come una tradizione segreta dal collegio dei sacerdoti.

194. Supremazia del Senato. — La suddivisione dei pubblici uffici, cosa singolare, mirava a ristabilire un regime analogo alla costituzione originaria di Roma, ristabilendo la supremazia del Senato. Altre Assemblee si erano moltiplicate ed avevano veduto crescere le loro attribuzioni e il loro potere. Una legge del 339 a. C. aveva ridotto il consenso del Senato alle decisioni delle Assemblee del popolo ad una semplice formalità; una legge del 287 a. C. (*lex Hortensia*) diede agli atti del *Concilium plebis* autorità indipendente e obbligatoria; infine una legge del 286 costrinse il

Digitized by Google

Senato a conferire l'*imperium* a tutti coloro che venivano eletti dai comizî ad una funzione pubblica. La moltiplicità stessa delle assemblee e la suddivisione delle pubbliche funzioni rendevano necessario un gran Consiglio amministrativo. La moltiplicazione degli uffici cooperò a questo risultato, imperocchè la grande divisione delle attribuzioni richiedeva il supremo controllo di una consulta di Stato permanente. Nel 350 a. C. si era conferito ai censori il diritto di colmare le vacanze tra i membri a vita del Senato, potere sino allora spettante ai consoli, e di revocare coloro che sembrassero indegni; ma un voto delle tribù (*lex Ovinia*) aveva deciso che la scelta dei censori dovesse esser fatta fra i migliori cittadini. La legge fu interpretata nel senso che tali fossero quelli che il popolo aveva designato per le più alte cariche. Così avvenne che il Senato, mentre riprendeva le sue antiche funzioni, diventava più esclusivamente che mai un'assemblea di ex-funzionarî; il Consiglio permanente al quale i funzionarî in carica domandavano il parere si componeva di uomini sperimentati nella scienza e nella pratica del Governo. Di fronte a siffatto consiglio, funzionarî e magistrati, con i loro poteri limitati, con l'*imperium* suddiviso, erano più servitori che sovrani, e il prestigio del Senato ebbe così un considerevole aumento. Gli stessi tribuni diventarono suoi strumenti. Vero è che alla fine fu loro riconosciuto il diritto di convocare anche il Senato e di esercitare contro di esso il diritto di intercessione; ma il Senato a sua volta si servì di questo diritto per frenare i magistrati e limitare la loro facoltà di convocare le Assemblee popolari per dirigere e influenzare gli atti del popolo. Era tornato per il Senato il momento favorevole, e poichè era scomparsa l'egemonia patrizia, poteva profittare largamente dell'occasione.

195. Secondo W. How e H. D. Leigh, « il Senato aveva l'autorità esclusiva di discutere i gravi problemi della guerra, le relazioni con l'estero e i più importanti affari dello Stato. L'amministrazione delle finanze cadde naturalmente nelle sue mani, perchè i borghesi, che non pagavano tasse, non avevano interesse a controllare le spese. Nè si mostrò indegno della sua alta posizione: il Senato fu l'autore della grandezza romana. Superiore alla Camera dei Lordi, perchè in teoria non era ereditario, nè tolto esclusivamente da un unico ambiente, superiore all'Assemblea ateniese per indipendenza e autorità, non rappresentava in massima più una classe, una generazione, un complesso di principî. Composto essenzialmente di ex-funzionarî, si poteva dire fondato sull'elezione popolare. Nel fatto era l'eletta della grande aristocrazia, il risultato della fusione degli ordini: concentrava in sè l'esperienza, la tradizione, la politica di Roma. Il suo sicuro e tenace

Digitized by Google

patriottismo, per quanto limitato, avea salvato lo Stato e poste le fondamenta dell'Impero. I suoi membri avevano fatto il tirocinio sui campi di battaglia e nella vita pubblica, per terra e per mare, nel fôro e nelle provincie. Erano stati chiamati al loro ufficio dalla scelta dei censori fra quanti avevano coperto cariche pubbliche. Non potevano esercitare il commercio (217 a. C.), dovevano essere proprietarî o funzionarî pubblici e costituivano pertanto la classe dirigente necessaria alla crescente importanza degli affari pubblici e alle esigenze politiche del nuovo Stato » (1).

196. Il Senato, sebbene in apparenza a capo dello Stato, rimaneva un semplice corpo consultivo. Qualunque funzionario avesse bisogno del suo parere lo convocava, presiedeva la sua adunanza e ne chiedeva il voto con una precisa domanda o si rivolgeva ad alcuni senatori presenti chiamandoli per nome, secondo l'ordine di precedenza. Il Senato quando esercitava i maggiori poteri e sino alla caduta della Repubblica, non ebbe mai nè impiegati, nè archivî. Le sue deliberazioni erano formulate e scritte dal funzionario che lo presiedeva, assistito da un Comitato di senatori.

197. Il Governo d'Italia. — Roma aveva conquistata l'Italia e si era trovata in faccia ai Cartaginesi in Sicilia nel momento in cui si formava la sua costituzione repubblicana e i plebei incominciavano ad aprirsi la via alla conquista dei diritti politici. Non doveva le sue conquiste ad un determinato sistema politico, ma all'interesse, al timore, all'influenza secondo i mezzi ai quali ricorreva nei casi particolari. Ciascuna città conquistata, ciascun popolo soggetto, otteneva particolari condizioni. Le colonie militari di Roma erano sparse come altrettante guarnigioni. Le legioni si mettevano rapidamente in cammino al più piccolo accenno di rivolta. Il Senato e i magistrati intervenivano dovunque era necessario. Tutti dovevano dare il loro contributo al tesoro romano. Ma quanto al resto, città e popoli conquistati continuavano a vivere della loro vita e conservavano le proprie autonomie come fossero ancora indipendenti. Roma non mandava loro governatori, era paga delle requisizioni. In verità alcune città erano state ridotte in servitù; ma la maggior parte erano rimaste libere nel più ampio senso della parola; interi popoli erano composti di uomini che avevano in sostanza la cittadinanza romana. Pochi si trovavano in condizioni servili come dipendenze, anzichè di provincie; molti avevano l'ambìto titolo di alleati.

198. Tuttavia il fatto che le città italiane, dal punto di vista politico, non avevano un posto preciso, non erano nè privilegiate, nè subordinate, finì col diventare un danno e una

(1) W. How e H. D. Leigh, *Storia di Roma sino alla morte di Cesare* (ingl.), pag. 299; Pais E., *Storia critica di Roma*, vol. IV.

Digitized by Google

minaccia per lo Stato. I loro cittadini riuscirono a costituire una nuova classe di plebei, che non si poteva dire interamente libera, membri dello Stato romano, per quanto concerne i tributi di ogni natura e pur privi dei vantaggi e dei poteri connessi agli oneri della cittadinanza. A questo modo le loro rivendicazioni diventarono un nuovo lievito di turbolenze e un nuovo impulso di riforme.

199. Le provincie. — Per i possedimenti fuori dell'Italia si riconobbe necessario un nuovo sistema di Governo o piuttosto, poichè Roma non ricorreva mai a sistemi, un nuovo assieme di consuetudini e di adattamenti. Si escogitarono i mezzi più adatti a governare ogni provincia secondo i bisogni. Roma non si proponeva di costituire un Impero; venne trascinata dal movimento che la portava d'una in altra conquista. Quando le conquiste incominciarono a varcare i confini d'Italia, pensò dapprima di collegare a sè gli Stati conquistati con trattati di semplice subordinazione, di alleanza o di supremazia, come aveva fatto in Italia. Le circostanze imposero a lungo andare la completa annessione e l'amministrazione di questi territorî diventati provincie romane. Questa politica venne guadagnando terreno quando le classi dirigenti apprezzarono l'importanza delle conquiste e la potenza che ne ritraevano e così la creazione di nuove provincie diventò la regola. Continuò tuttavia tra le varie provincie la maggiore varietà, date le diverse condizioni dei popoli soggetti alla dominazione romana. Alcuni avevano potuto conservare una indipendenza ed una libertà che consentivano un grado infimo di subordinazione; vi erano città privilegiate sottratte alla diretta giurisdizione delle autorità provinciali. Altre avevano conservato importanti poteri di Governo, sebbene le imposte e gli oneri di tutte sorta attestassero la loro soggezione alla città imperiale. Al tempo della Repubblica poche si potevano dire veramente vassalle a meno che non fossero ribelli o completamente barbare. Dovunque Roma aveva funzionarî provinciali: governatori, questori, che attendevano agli uffici di finanza, pubblicani ai quali era affidata la percezione delle imposte, oltre ad una lunga teoria di funzionarî subalterni. La politica romana mirava ad esigere sempre più ed accordare sempre meno, ad intervenire con crescente frequenza e con maggiori arbitrî; il Governo dipendeva di fatto dai capi delle singole provincie.

200. Ordinamento dell'amministrazione provinciale. — Nel linguaggio ufficiale romano la parola « provincia » significa l'esercizio di un potere non una determinata circoscrizione. È la sfera

Digitized by Google

d'influenza d'un magistrato sovrano; a poco a poco la parola finì col designare la regione sulla quale il magistrato esercitava la sua autorità. Ogni provincia era divisa in distretti, con istituzioni amministrative locali determinate da un Comitato di senatori scelto all'uopo. Il governatore aveva il suo stato maggiore civile e militare, luogotenenti, segretarî, uscieri, servi, interpreti, messi, ingegneri, medici, sacerdoti, i cui servizî erano retribuiti sui fondi pubblici; aveva inoltre clienti e schiavi, che manteneva a proprie spese, cioè, s'intende, a spese della provincia. I questori incaricati dell'amministrazione finanziaria erano nominati da Roma e inviati nelle provincie perchè fossero estranei alla città dove esercitavano l'ufficio.

201. Così le istituzioni politiche della metropoli vennero adattate all'amministrazione dei più lontani possedimenti. Si cominciò col nominare a Roma pretori supplementari, alcuni dei quali venivano mandati come governatori nelle provincie, mentre gli altri continuavano a compiere i loro uffici abituali alla capitale. Quando le provincie aumentarono di numero, il Senato adottò la consuetudine di prorogare i mandati dei consoli e dei pretori, portandoli a due anni, per mandarli nel secondo anno in provincia come *proconsoli* o *propretori*. Recavano nella provincia l'*imperium* assoluto che avevano esercitato a Roma, e trovavano per lo più limitato da generiche disposizioni amministrative deliberate dal Senato per le rispettive provincie e da un certo senso di giustizia e di opportunità politica. Il loro governo implicava speciali criterî nell'applicazione delle leggi. Il governatore aveva un potere assoluto nell'amministrazione della giustizia penale; ma nelle cause civili era in cotal modo vincolato alla giurisprudenza, e si venne formando una specie di sistema di leggi fondato sulle nozioni dei popoli ai cui destini il governatore romano aveva successivamente presieduto.

202. Caratteri dell'amministrazione provinciale. — I difetti radicali del sistema erano l'irresponsabilità e le ruberie alle quali lasciava aperto il varco. Il governatore rimaneva in carica un anno, e gli bastava ad accumulare una fortuna, tanto era il cinismo dominante a Roma. Lungi dal controllo dei tribuni e dalle censure delle Assemblee e del Senato, i governatori provinciali nulla temevano; vero è che potevano essere tradotti davanti ai tribunali di Roma per concussione nell'esercizio delle loro funzioni e i tribunali popolari avevano poca simpatia per questi funzionarî provinciali. Ma con le ricchezze accumulate compravano spesso anche i giudici, e d'altronde a Roma consoli

Digitized by Google

e pretori erano indipendenti dall'autorità del Senato e del popolo, tanto più quando diventavano proconsoli o propretori. Si trattava di funzionarî metropolitani mandati molto lontano da Roma, fuor di ogni controllo, a governare sudditi non cittadini. A Roma la giustizia era amministrata da magistrati le cui sentenze erano appellabili quantunque volte non si trattava della giurìa; e le sentenze dovevano fondarsi su leggi chiare e precise. In provincia il magistrato era giudice in ultima istanza e nessuna legge limitava i suoi poteri, tranne l'editto che egli emanava assumendo l'ufficio e nel quale riproduceva alcune norme rispettate dal suo predecessore. Così era retta tutta l'amministrazione provinciale. E siccome le imposte non potevano essere percepite nelle provincie col concorso efficace dei municipî, si davano in appalto. Nel sistema municipale romano non vi era mezzo alcuno per indurre i Governi locali delle provincie a cooperare in cotal guisa con l'amministrazione dello Stato, per cui città e distretti conservavano i proprî ordinamenti locali, con il continuo pericolo di ogni sorta di ingerenze della metropoli. La forza era l'unica organizzazione esistente, l'arbitrio teneva luogo anche dei congegni più necessarî, il genio dell'intrigo e il più completo predominio supplivano ad una savia legislazione. Roma non amministrava il mondo, se ne serviva.

203. Cause di decadenza. — Il tentativo di adattare istituzioni politiche di una città al governo di un vasto impero fallì per due motivi. Era impossibile dare grande autorità ai magistrati inviati teoricamente come servitori della città, senza attribuire agli abitanti delle provincie una parte nel governo; e non era possibile dare loro alcuna partecipazione in un sistema politico che non conosceva l'istituto della rappresentanza. Il diritto di cittadinanza non aveva alcun valore fuori di Roma. Le provincie non potevano mandare rappresentanti a Roma a prender parte alle assemblee e ai tribunali popolari. I loro abitanti non ambivano, d'altronde, questo diritto di cittadinanza di Roma, ma un diritto di cittadinanza nella provincia che desse loro facoltà di richiamare all'ordine i pubblicani, frenare i magistrati, contenere l'arbitrio dei governatori.

204. Tendenze costituzionali. — Nella stessa Roma, l'ammissione dei plebei alle funzioni pubbliche e l'attribuzione di una efficace autorità legale alle decisioni delle Assemblee popolari avevano virtualmente compiuta la trasformazione delle istituzioni politiche. I mutamenti seguìti poi non furono soltanto di forma, ma ben presto, sebbene in modo inavvertito, interessa-

Digitized by Google

rono l'intima essenza della struttura costituzionale. Le trasformazioni nell'andamento degli affari furono determinate dai progressi dell'Impero. Il Senato dirigeva la politica estera, il popolo poco si curava delle provincie, tranne quando si fondavano colonie ed era chiamato a popolarle. Certo le spoglie opime delle conquiste alleggerivano il peso delle imposte sulle spalle dei cittadini romani e li rendevano indifferenti all'amministrazione della finanza pubblica. Il servizio militare diventava una professione; l'esercito non era più un assieme di lavoratori chiamati a servire secondo i bisogni, e poichè non gli si richiedevano grandi sforzi sul campo, il suo còmpito era molto facile e gli consentiva di vivere in una beata indifferenza. Roma era piena di gente arricchita nelle conquiste o nei commerci, di oziosi che vivevano della carità pubblica.

205. Con l'aumento della sua forza, la città spensierata diventava sempre meno liberale per i sudditi italiani, e spinta a restringere i privilegi politici ai suoi stessi cittadini. In teoria vi erano sempre i comizî delle centurie, delle curie, delle tribù, della plebe; ma nel fatto due soli duravano ancora, i *Comitia centuriata*, diventati semplici congegni elettorali, e i *Comitia tributa*, dei quali in realtà il *Concilium plebis* formava parte non più distinta dall'intera Assemblea delle tribù. I *Comitia curiata* esistevano solo di nome; i *centuriata* avevano subìto le più radicali riforme; non costituivano l'esercito riunito (nn. 162, 163, 165) perchè questo non era più da molto tempo il risultato della leva delle centurie e su siffatta assemblea non era possibile fondare un ordinamento elettorale popolare. La divisione in classi fondata sul censo era scomparsa colla decadenza della classe media dei fittavoli che aveva costituito l'intima sostanza della comunità, e non era nè giusto nè equo che i pochi ricchi disponessero di altrettanti voti quanti ne aveva la folla dei nullatenenti. L'istituzione venne pertanto riformata, combinando la divisione fondata sulla ricchezza con la divisione in tribù che era il fondamento dei *Comitia tributa*. In ogni tribù si creò una divisione in cinque classi sulla base della proprietà e in ogni classe si conservò l'antica divisione fra *seniores* e *juniores*. Venne tolto ai nobili *equites* il diritto di votare per i primi nell'assemblea, per attribuirlo, di volta in volta, a sorte; il fondamento sul quale venne posta la classificazione delle proprietà, comprese qualsiasi specie di capitale, denaro, beni mobili e terre, e le vecchie prerogative fondate sul censo e sulla nascita vennero ridotte allo stesso livello.

Digitized by Google

206. Le assemblee avevano perduto gran parte del loro potere e della loro influenza, sebbene conservassero l'autorità nominale nelle elezioni e nella legislazione. I *Comitia tributa* non avevano conservata l'autorità d'altri tempi, quando i due ordini lottavano per la preminenza nello Stato e il *Concilium plebis* non era più in grado di mantenere un'agitazione politica. Il tribunato aveva perduto a poco a poco il carattere primitivo e l'importanza originale, e i tribuni erano diventati semplici funzionarî dell'amministrazione dello Stato, scelti come gli altri dalla classe dirigente, fra i cittadini ai quali l'ingegno, l'influenza o la fortuna aprivano la via al Senato, senza alcuna distinzione fra patrizî e plebei. I funzionarî costituivano tuttavia una specie di casta e le loro famiglie erano le senatoriali della città. I giovani passavano dall'uno all'altro ufficio con una specie di avanzamento sino al consolato. Una legge del tempo (*lex Villia annalis*, 180 a. C.) determinava il *cursus honorum*, cioè le condizioni di età e l'ordine delle promozioni; e il tribunato era una funzione non diversa dalle altre. Nelle Assemblee romane non v'è traccia dell'iniziativa individuale delle Assemblee ateniesi. I soli magistrati potevano proporre leggi. I tribuni degli ultimi tempi facevano certamente le proposte desiderate dal Senato o dalla casta ufficiale. Vi erano dieci tribuni e qualche volta uno di essi esercitava il suo veto contro l'atto di un magistrato che il Senato voleva tenere in freno. L'iniziativa e il controllo erano passati nelle mani del Senato, il cui potere era supremo sino a che agiva con prudenza e moderazione, tenendo conto della pubblica opinione. Ma anche questa perdette carattere e importanza con la diminuzione della serietà e della fermezza del popolo romano.

207. L'oligarchia. — Tanti mutamenti nello spirito, nella struttura e nelle condizioni delle istituzioni politiche ebbero alla fine il risultato di istituire una oligarchia, fondata non sulla nobiltà, ma sul censo e sulla posizione sociale, col monopolio dei pubblici uffici che aprivano la via al Senato. Nell'ascendente di questa oligarchia esistevano tutti gli elementi di demoralizzazione. Gli uffici sui quali si fondava il potere di questa minoranza erano tutti elettivi; indi la necessità del favore del popolo per conseguirli. Bisognava ricorrere alle astuzie della demagogia e alla potenza corruttrice del denaro. Le funzioni degli edili curuli, al pari delle altre, erano comprese nel *cursus honorum;* erano i magistrati incaricati di regolare ed ispezionare i mercati, di attendere ai lavori pubblici della città, di vigilare al manteni-

Digitized by Google

mento delle strade. Nelle loro attribuzioni rientravano la polizia dei bagni pubblici, la nettezza della capitale, la direzione dei giuochi pubblici; era necessario spendere denaro, distribuire favori, fare servizî di ogni sorta per conseguire la carica di pretore, che veniva subito dopo in ordine di importanza; tuttavia il candidato non aveva lo scopo del demagogo democratico, ma quello del demagogo aristocratico, che voleva servirsi della sua autorità di pretore e di console per accrescere le proprie ricchezze e l'influenza della casta. Questo sistema doveva necessariamente condurre, per quanto lentamente, ad una ipocrita oligarchia, la peggiore forma del Governo aristocratico.

208. Decadenza della Repubblica. — Questa oligarchia egoista, arrogante ed inetta, determinò la decadenza ed iniziò l'agonia della Repubblica aprendo la via all'Impero. Imperocchè i popoli, gli interessi, le provincie, le magistrature che questi oligarchi pretendevano di dirigere e governare erano diventati in breve troppo diversi, complessi, disorganizzati e ad un tempo troppo vasti per quella macchina costituzionale e per l'intelligenza politica colla quale pretendevano dominarli. Per governare in modo efficace era necessario riunire e combinare i poteri di una magistratura ormai priva di omogeneità: « 1° sistemare i fondamenti del sistema militare e politico, incoraggiando l'agricoltura e restituendo i contadini alla terra; 2° provvedere al mantenimento dei poveri e alla polizia della capitale; 3° dare agli Italiani i diritti politici e sviluppare le autonomie locali; 4° consolidare le provincie, governandole con integrità e romanizzandole a poco a poco; 5° riordinare l'esercito e la marina dando loro un fondamento professionale e conservando un'autorità efficace sugli ufficiali; 6° infine stabilire una frontiera difensiva, un sistema finanziario e facili comunicazioni fra le varie parti dell'Impero » (1). I funzionarî della città erano gli agenti di un Consiglio nel quale gli interessi di persona o di parte prevalevano senza contrasto; quelli delle provincie non dipendevano da una Autorità comune influente; gli eserciti della Repubblica erano agli ordini d'una società che discuteva troppo; gli Italiani si sentivano di poco diversi dagli abitanti delle provincie le cui spoglie e i cui schiavi arricchivano tutti gli anni la metropoli. Indi la crescente demoralizzazione, la degradazione e l'impoverimento dei piccoli coltivatori romani. Il Senato aveva perduto l'antica influenza negli affari e non aveva più nè il desiderio nè

(1) How e Leigh, op. cit., pag. 325; Pais, op. cit., IV, pag. 114.

Digitized by Google

l'autorità di applicare l'unico rimedio possibile: un accentramento amministrativo e un assieme di riforme politiche che ne avrebbero diminuito il potere.

209. L'Impero, unico rimedio. — In questo lento avviamento alla rivoluzione, determinato a Roma dall'oligarchia, avvenne che per compiere le riforme amministrative sempre più necessarie, si dovettero concentrare tutti i poteri nelle mani di un uomo, prima conservando le forme dell'antica costituzione, poi sopprimendole completamente, e fu allora inaugurato l'Impero. A questo modo tutti diventarono cittadini perchè accolti nella comune sudditanza. Vero è che Roma venne ridotta alle condizioni di una provincia, ma le provincie furono elevate alla condizione di Roma, poichè tutte ebbero un comune padrone che unificò l'amministrazione e prese egualmente a cuore gli interessi di tutte le parti dell'Impero. I consoli e il Senato avevano amministrato le provincie come proprietà di Roma; gli imperatori, che erano ad un tempo consoli e proconsoli, pretori e propretori, tribuni e questori, governarono le provincie come parti integranti di Roma e dell'Impero. Durò ancora il Senato, molti funzionarî delle provincie continuarono ad essere eletti dal popolo nelle forme ordinarie; ma Roma, come le provincie, dovette obbedire agli imperatori, dei quali i funzionarî locali, al pari dei provinciali, erano i rappresentanti. L'Impero fu dunque unificato, gli abitanti delle provincie si trovarono allo stesso livello degli antichi padroni nella comune servitù. L'emancipazione universale accordata da Caracalla nel 212, qualunque fosse il sue fine immediato, fu la conseguenza logica del sistema imperiale: tutti i sudditi diventarono cittadini.

210. Genesi dell'Impero. — Non si possono comprendere gli avvenimenti che condussero all'Impero nè la loro importanza senza tener conto anzitutto dei disordini e delle agitazioni che prepararono Roma a questo mutamento di Governo. L'Impero non fu creato di getto. La lentezza e l'inflessibilità dei Romani, per quanto diminuite dalle vicende della conquista e di un equilibrato spirito militare, non avrebbero consentito un improvviso mutamento. Trattasi di influenze che durarono per 150 anni. Le modificazioni che dalla Repubblica condussero all'Impero incominciarono nel 133 a. C. colle leggi agrarie di Tiberio Gracco ed appena si potevano dire compiute alla morte di Augusto.

211. Da Tiberio Gracco ad Augusto. — Le prime fasi del mutamento che doveva condurre all'Impero avevano realmente preceduta anche la legislazione dei Gracchi. La Repubblica

Digitized by Google

traeva la sua forza dai liberi cittadini, dalla sua razza di nobili patrioti e di liberi contadini, da un popolo di piccoli coltivatori piuttosto che da una nobiltà di grandi proprietarî fondiarî. Ma l'estensione dei possedimenti rurali aveva radicalmente modificate le condizioni della vita economica di Roma. Molti piccoli proprietarî rurali erano stati sacrificati in lontane guerre, mentre altri erano stati turbati nel godimento dei loro beni dal fatto che si vennero accumulando nelle mani dei ricchi i latifondi ed aumentò la mano d'opera servile. I latifondi assorbirono le piccole proprietà; i lavoratori liberi scomparvero davanti agli schiavi che si facevano venire in Italia a buon mercato da tutte le parti. I cereali importati in abbondanza dalle provincie rendevano impossibile la coltura delle terre italiane, per cui venne abbandonata anche la coltivazione dei latifondi col mezzo degli schiavi. Grandi proprietà furono convertite in pascoli per l'allevamento del bestiame grande e piccolo. La deplorevole influenza di questi mutamenti sulla vita delle campagne venne a quando a quando combattuta con l'inviare colonie sulle terre conquistate in varie parti d'Italia, ma erano palliativi temporanei. Quando Cartagine fu definitivamente vinta e Roma cessò di dedicarsi interamente alla guerra, la rovina economica della metropoli fu sempre più rapida, e la necessità di una riforma sempre più si impose. I poveri, che erano nel tempo stesso liberi cittadini, non avevano modo di vivere; le terre già possedute dallo Stato erano nelle mani dei ricchi, che avevano il potere, perchè padroni del Senato ed arbitri della politica romana per il solo fatto della loro ricchezza. Erano dunque venuti meno i fondamenti economici indispensabili alla Repubblica.

212. In questo stato di cose, Tiberio Gracco pensò di richiamare in vigore le leggi Licinie del 377 a. C., la cui violazione aveva permesso alle ricche famiglie senatorie di costituire i loro latifondi e impadronirsi del demanio pubblico. Secondo le leggi da lui proposte come tribuno nel 133 a. C., queste terre occupate illegalmente venivano rivendicate, e si richiamavano in vigore le antiche limitazioni riguardo alla superficie di terre appartenenti al pubblico demanio che ciascuno poteva possedere. Il partito senatorio fece assassinare Tiberio e per un certo tempo ne sgominò i partigiani, ma la maggior parte delle riforme da lui proposte venne messa in esecuzione per insistenza del popolo. Dieci anni dopo il fratello minore di Tiberio, Cajo Gracco, venne nominato tribuno e ne riprese vigorosamente la politica. Obbligò il Senato a promulgare leggi che regolavano la vendita

Digitized by Google

del grano al popolo a prezzo ridotto, l'istituzione di colonie nelle provincie, ed ammettevano talune classi di cittadini indipendenti dal Senato ad esercitare funzioni giudiziarie allora monopolizzate dall'oligarchia senatoria, istituendo nuovi metodi quantunque volte si trattava di affidare comandi nelle provincie. Ma una volta ancora l'oligarchia trionfò degli avversarî, e riacquistò il predominio nello Stato. Gli schiavi non solo avevano allontanato i liberi contadini dalle terre, ma facevano loro concorrenza nella città, dove attendevano ai servizî domestici, avevano invaso il piccolo commercio e le manifatture, istruivano i figli dei loro padroni, occupavano uffici di segretario e di uomini di fiducia, ed esercitavano persino funzioni inferiori negli uffici pubblici. Gli emancipati erano inscritti sui libri del censo e venivano ad ingrossare nelle assemblee il numero di coloro che facevano il giuoco dell'aristocrazia; le strade della città erano affollate da una plebe turbolenta.

213. Il Governo oligarchico generò Mario e Silla e le atroci guerre civili fra questi due grandi rivali. I due partiti gittavano a quando a quando qualche osso da rosicchiare ai contadini, ma nessuno si accinse a riformare seriamente gli inconvenienti che trascinavano la Repubblica a rovina. Gli alleati Italiani si ribellarono e mossero a gran passi verso l'emancipazione; ma l'intrigo fu causa del loro insuccesso nella lotta intrapresa per la conquista del potere, perchè le vittorie non modificarono le condizioni economiche della vita italiana. Silla potè far prevalere una legislazione reazionaria, che sotto certi aspetti ricondusse la costituzione all'epoca di Servio Tullio, e consolidò il dominio dell'oligarchia con precise norme di legge. La politica di questa oligarchia determinò una reazione, che invece di accrescere le forze del popolo, aumentò il potere delle fazioni. Era passato il periodo di salutare reazione e cominciava quello disastroso della guerra civile. Questa aprì le porte a Cesare e ai varî triumvirati, e finalmente Roma ebbe in Ottaviano il suo primo imperatore. Le fasi di questa trasformazione sono evidenti: 1° decadenza delle classi dei liberi agricoltori e trasferimento della potenza economica ad un piccolo numero di persone; 2° consolidamento del potere oligarchico del Senato; 3° reazione e guerre civili; 4° intervento di Cesare in seguito ai grandi successi della Gallia e all'esercito che fedelmente lo seguiva; 5° formale attribuzione del governo generale dello Stato ad un solo uomo. Il disordine e le guerre civili erano diventati cronici nello Stato degenerato e l'Impero era ormai l'unico mezzo di guarigione.

Digitized by Google

214. Augusto; trasformazione delle istituzioni repubblicane in istituzioni imperiali. — Ma anche nel periodo finale di questa grande trasformazione venne evitata con cura qualsiasi alterazione apparente delle istituzioni rese rispettabili dalla loro antichità. Il potere imperiale non venne creato di getto, fu lentamente composto con materiali tolti a prestito dalla Repubblica; l'evoluzione venne condotta da Ottaviano, il più adatto a tale còmpito, perchè era ad un tempo attore perfetto e uomo di Stato eccezionale. Naturalmente il fatto che ad un solo uomo veniva conferito il predominio dello Stato non rimase nascosto e non poteva esserlo; ma le tradizioni repubblicane fornivano numerosi esempi di uomini temporaneamente investiti della suprema autorità; il dittatore era stato una istituzione normale nei migliori tempi della Repubblica. Ben era necessario nascondere che un uomo era diventato il padrone permanente dello Stato e che le istituzioni repubblicane, in conclusione, più non esistevano. Per questo si evitò persino la forma venerabile della dittatura, ufficio posto al disopra delle leggi, troppo in evidenza e che, d'altronde, Silla aveva reso troppo odioso. Tutto venne compiuto con le forme repubblicane più regolari; l'armatura dell'antica costituzione rimase intatta, mentre dentro ad essa lavoravano forze nuove.

215. Nell'anno 43 a. C. Ottaviano aveva costituito con Antonio e Lepido il secondo triumvirato e con questo ufficio era stato investito per cinque anni, per deliberazione del popolo, dell'autorità suprema. Alla fine del quinquennio i poteri del triumvirato vennero rinnovati per lo stesso periodo. Il secondo triumvirato vide aumentare l'autorità di Ottaviano a spese di quella dei colleghi. Infatti egli conservò i proprî poteri anche dopo compiuto il quinquennio nel 33 a. C.; l'anno dopo gli venne conferito l'*imperium* militare e nel 31 sconfisse Antonio alla battaglia di Azio; col pretesto che era diventato il capo dell'Oriente ribelle. Ma ancora non esercitò un vero potere assoluto; nel 29 e nel 28 a. C. fu console, avendo a collega il suo intimo amico Agrippa; col potere di censore che era stato restituito al console come negli antichi tempi, riformò completamente il Senato, sopprimendo le condizioni di censo per farne parte, introducendo nel suo seno nuovi elementi presi nelle provincie, escludendo senatori indegni, e preparandolo in tutti i modi alla parte che doveva recitare più tardi. Nel 28 a. C. abbandonò formalmente i poteri che aveva irregolarmente conservati da cinque anni, dichiarando illegali tutte le sue misure e mostrandosi pronto a lasciare la direzione del Governo. Fu appunto

Digitized by Google

allora che incominciò ad introdurre nelle forme della Repubblica la sostanza dell'Impero.

216. Nel 27 a. C. i senatori persuasero Augusto a conservare il comando in capo dell'esercito per mantenere l'ordine ed imporre l'autorità romana nelle provincie più agitate; gli venne conferito un potere assoluto su queste provincie, con facoltà di nominare a governatori permanenti i suoi luogotenenti, conservando il supremo comando delle forze che vi erano accantonate. Frattanto le altre provincie restavano senatorie; i loro affari dipendevano dalle deliberazioni del Senato, i proconsoli e i propretori continuavano ad essere nominati da esso. Ottaviano, evitando gli antichi nomi che potevano suscitare gelosie, consentì ad assumere un nuovo titolo abbastanza vago, quello di Augusto. Allora, nel 23 a. C., venne successivamente investito dei poteri di tribuno, di proconsole, di console a vita. Nel 19 ebbe facoltà di far leggi, nel 12 diventò pontefice massimo. Aveva così tutti i poteri. Ma la loro concentrazione nelle sue mani non significava che si fossero abbandonate le antiche istituzioni repubblicane. Egli non era console, aveva soltanto i poteri dei consoli; non era tribuno, pur avendo i poteri dei tribuni. Consoli, tribuni e tutti gli altri magistrati continuavano ad essere eletti ed a funzionare come prima; i consoli erano però eletti per un periodo più breve, l'imperatore aveva l'aria di un loro collega. Il Senato era sempre il fulcro dell'amministrazione romana, il legislatore nominale; Augusto ne faceva parte e votava come gli altri senatori, dai quali in nulla si distingueva. Ma in realtà esercitava il supremo potere in tutti i casi importanti; era il censore incontrastato dal quale dipendeva la composizione del Senato, il patrono dei favori che si largivano ai senatori, aveva tutte le funzioni dalle quali derivavano loro gli onori e la ricchezza. Augusto trascorse la sua lunga vita serbando sempre una supremazia indiscussa nel cui esercizio non fu in verun modo frenato dalle forme repubblicane che ostentava di rispettare. Finì, anzi, col trovare utile di circondarsi di privati consiglieri, ai quali affidò l'iniziativa reale delle leggi e degli atti esecutivi. La trasformazione delle istituzioni repubblicane nelle imperiali era ormai compiuta. Gli imperatori che succedettero ad Ottaviano poterono abbandonarsi a tutti i loro capricci nell'esercizio di una incontrastata autorità.

217. Era necessario il carattere indifferente dei Romani per assistere impassibili a questa lunga mascherata. Leggendone la storia si aspetta sempre di vederla terminare fra l'ilarità generale.

Digitized by Google

Naturalmente l'aspetto del nuovo regime dovette riuscire bene accetto dopo così lungo periodo di guerre civili e di anarchia. Gli uomini di coraggio e di iniziativa, che avrebbero potuto organizzare la resistenza e smascherare apertamente i piani di Augusto, erano d'altronde scomparsi nelle guerre e nelle proscrizioni delle rivoluzioni che avevano preceduto l'Impero. Lo Stato aveva bisogno di ordine e di riposo, come la Francia di Luigi Napoleone, e non aveva capi autorevoli per impedire che questo riposo fosse pagato a prezzo di libertà. Ottaviano aveva finito col dare una testa al sistema che ne era privo, « un capo all'amministrazione civile, un generale all'esercito, un sovrano ai sudditi, un protettore alle provincie, la pace al mondo ». Inoltre, dopo Azio, egli si trovava a capo di una quarantina di legioni di veterani « coscienti della loro forza e della debolezza delle istituzioni politiche, abituati da trent'anni di guerre civili al sangue e alla violenza, ciecamente devoti a Cesare » (1). Egli poteva davvero esclamare morendo: *Qualis artifex pereo!* ma della commedia nessuno poteva ridere senza grave rischio!

218. Completamento del potere imperiale. — L'imperatore, diventato così un funzionario supremo a poteri multipli, il vero capo dello Stato, sebbene possedesse in teoria molte attribuzioni distinte, esercitava in realtà una funzione che aveva il carattere di assoluta unità. Era la personificazione dello Stato. Le sue prerogative comprendevano tutte le iniziative in materia di leggi e di pubbliche amministrazioni; ogni sua parola era autorevole, ogni suo desiderio diventava subito realtà. I funzionarî elettivi erano limitati da questa potenza che tutto comprendeva anche nel compimento delle loro funzioni. Se alla simmetria dell'ufficio qualche cosa mancava, provvide a completarlo il docile Senato. Così avvenne che l'imperatore era un cittadino qualunque nella vita e in apparenza, in realtà un monarca quale il mondo non aveva veduto mai.

219. La nuova legislazione. — Il solo punto nel quale venne completamente abbandonato il sistema repubblicano fu la legislazione. Persino le forme della legislazione popolare scomparvero. Le Assemblee del popolo conservarono soltanto funzioni elettive, mentre il Senato, almeno nella forma, diventava l'unica e suprema autorità legislativa dello Stato. Veramente il Senato era devoto all'imperatore, perchè i senatori dipendevano dall'arbitrio suo, ma serbava una tradizionale dignità, dietro la quale il potere del Senato trovava un comodo paravento contro coloro che avrebbero potuto accusarlo di una completa rivoluzione. Le

(1) GIBBON, *Decadenza e rovina dell'Impero romano* (trad. ital.), vol. I, pag. 47.

Digitized by Google

sue decisioni supreme, come scrive Gibbon, erano insieme imposte ed obbedite. E bene aggiunge W. Capes nella sua *Storia del primo Impero:* « da allora l'imperatore è virtualmente l'unico legislatore, imperocchè tutte le autorità citate dai tribunali dipendono dalla sua volontà. Come magistrato emanava *editti* conforme all'antica consuetudine, che ne attribuiva il potere ai più alti funzionarî. Come giudice pronunciava *sentenze* e trasmetteva ordini (*mandata*) ai funzionarî che con speciali *rescritti* venivano istruiti nei loro doveri. Nominava i giureconsulti, i cui pareri avevano una grande influenza sulle più delicate controversie giuridiche. Infine dirigeva le decisioni del Senato, i cui *senatus consulti* sostituirono completamente la legislazione repubblicana » (1).

220. Le funzioni elettive delle Assemblee popolari sopravvissero soltanto sino alla morte di Augusto. Durante il regno di Tiberio, il diritto di eleggere i funzionarî dalle Assemblee fu trasferito al Senato. Parrà strano che fossero ancora ricercate come onorarie le pubbliche cariche che si conferivano con queste elezioni. In gran parte si eleggevano i candidati proposti dall'imperatore, e così si appagavano le ambizioni di molti patrizî.

221. Poteri giudiziarî del Senato. — Il Senato nei primi tempi dell'Impero conservò dignità ed importanza, specialmente come tribunale giudiziario. A questo riguardo era ancora indipendente. Nelle discussioni giudiziarie di questa Assemblea patrizia si trovano le ultime tracce di quell'antica eloquenza che aveva onorato il Senato della Repubblica e potevano durare soltanto in un'atmosfera di libertà.

222. Creazione di nuovi uffici. — Con l'aumento dei poteri imperiali, e coll'adattamento della costituzione ad essi, si sviluppò un nuovo ordinamento dei pubblici uffici. Vi erano stati prefetti incaricati di speciali funzioni; si creò ora l'ufficio permanente di *praefectus urbis* e il titolare dell'ufficio fu un funzionario che governava la città in assenza dell'imperatore. Si organizzarono coorti pretoriane, che, sotto il comando del prefetto, costituirono la speciale guardia del corpo dell'imperatore. La città vide una polizia imperiale permanente, i procuratori a capo del tesoro privato dell'imperatore in Italia e nelle provincie, che ebbero numerosi funzionarî subalterni, ed acquistarono ben presto una grande influenza. Il sovrano ebbe infine un Consiglio privato che assunse sempre più la direzione degli affari e preparava i decreti che si emanavano in nome del Senato.

---

(1) GIBBON, op. cit., pag. 114; CAPES, nelle *Epoche della storia antica* (ingl.), Londra 1886, pag. 189.

Digitized by Google

223. Le provincie. — Le provincie diedero all'Impero una vita e un ordinamento affatto speciali. La Repubblica aveva finito con un insuccesso a Roma a cagione della decadenza economica e degli sforzi compiuti per conquistare il mondo, e l'insuccesso era stato più grave nelle provincie. Nessuno degli abitanti di queste aveva buone ragioni per accogliere bene il Governo imperiale: le provincie avevano tutto da aspettarsi da questo mutamento. I funzionarî che le avevano amministrate in nome della Repubblica le avevano governate male, assoggettate a tutte sorta di angherie, rovinate a loro capriccio senza alcuna responsabilità, perchè la democrazia romana era un sovrano a mille teste ribelle a qualsiasi controllo. La situazione mutò quando si trovò a capo del Governo un solo uomo. I suoi interessi finanziarî erano intimamente collegati alla prosperità delle provincie del pari che all'onestà finanziaria ed alla fedeltà amministrativa dei funzionarî imperiali sparsi in tutto l'Impero. Con siffatto padrone era un merito mantenere la disciplina tra i subordinati, e guai a chi se li lasciava sfuggire di mano. Così avvenne che le provincie si consideravano come fortunate quando venivano sottratte all'autorità del Senato, e trasformate in provincie imperiali direttamente dipendenti dal sovrano (n. 216). Vero è che anche nelle provincie senatorie l'imperatore manteneva l'ordine, la subordinazione e la disciplina con un controllo regolare e inflessibile.

224. Il Senato, durante l'Impero, dovette finalmente interessarsi delle provincie perchè non pochi dei suoi membri provenivano da esse. Furono ammessi, infatti, al Senato non pochi uomini notevoli delle provincie, a cagione del loro censo o delle loro attitudini politiche. Finirono col diventare i difensori delle provincie a Roma, allo stesso titolo dei funzionarî imperiali, i quali, rappresentando dovunque il capo dello Stato, investigavano gli abusi delle amministrazioni, e facevano dovunque prevalere la volontà dell'imperatore.

225. L'Impero assorbe Roma. — Sotto altri aspetti più importanti, le provincie ebbero grande influenza nell'andamento del Governo dopo stabilito l'Impero. I primi cinque imperatori, da Augusto a Nerone, rappresentarono la stirpe Giulia, il lignaggio di Cesare e sotto di loro l'Impero fu essenzialmente romano, l'Impero fu Roma. Ma sotto i loro successori Roma, pur rimanendo sempre la capitale, non personificò più l'Impero. Già sin da Augusto Roma e le provincie si trovarono al medesimo livello; i privilegi personali e municipali, concessi sino allora alla sola

Digitized by Google

città capitale e al suo popolo, furono sempre più largamente estesi agli abitanti delle provincie. A grado a grado diventarono, come erano in realtà, la parte più considerevole e importante dell'Impero, e gli imperatori romani incominciarono a considerare il loro dominio nel suo complesso. Questa tendenza si fece sempre più intensa sotto i successori della casa Giulia. Traiano non era nato in Italia, ma in Ispagna; Adriano veniva da una famiglia da molto tempo stabilita in Ispagna e così Marco Aurelio. Con siffatti uomini, le varie parti dell'Impero si bilanciarono tra loro, l'incanto era rotto; gli imperatori governavano l'Impero da Roma, ma non esclusivamente per essa; l'Impero aveva soprafatta Roma.

226. Nazionalità degli ultimi imperatori. — Alcuni degli ultimi imperatori portati al potere dalle legioni neanche erano romani. Eliogabalo era un sacerdote del Sole venuto dalla Siria; Massimino era un contadino della Tracia; Diocleziano, col quale si può dire si chiusero le rivoluzioni militari, era un umile figlio dalla Dalmazia. Ormai anche la questione del sangue latino non aveva più alcuna importanza. Il centro di gravità dell'Impero non era più a Roma e dopo il secondo secolo la stessa lingua latina venne trascurata e il greco diventò la lingua più elegante e comune.

227. L'esercito. — L'elevazione delle provincie al posto cui avevano diritto per la loro effettiva importanza nell'Impero ebbe, purtroppo, per conseguenza l'ingerenza degli eserciti provinciali nella vita politica. Le legioni incominciarono ad essere formate in gran parte di truppe coscritte nelle provincie e con lo sviluppo dell'Impero gli eserciti che lo avevano messo insieme diventarono sempre meno romani di sangue, pur restando tali quanto alla disciplina e per molto tempo anche per lo spirito che li animava. Galli, Germani, Sciti, uomini di quasi tutti i popoli barbari coi quali Roma era venuta a contatto, si affrettavano od erano costretti a mettersi a servizio dell'Impero. Verso gli ultimi tempi della Repubblica, i Governi temevano i grandi eserciti da essi creati. Augusto accarezzava con gran cura le legioni; Claudio fu nominato imperatore dai pretoriani. Prevalse il principio che l'imperatore « era eletto dall'autorità del Senato col consenso dei soldati ». Galba, Ottone, Vitellio furono creati dalla plebaglia soldatesca di Roma. Anche i grandi imperatori Flavi furono elevati al trono sugli scudi delle legioni. E passati i giorni migliori dell'Impero, arrivò quel secolo terribile nel quale più di venti imperatori resero così orrende le lotte degli eserciti provinciali, ciascuno dei quali voleva mettere il suo favorito sul trono dei Cesari.

Digitized by Google

228. Modificazioni nel sistema di Governo. — Il disagio del corpo politico diventò così violento, da suggerire agli imperatori quelle modificazioni politiche che diedero all'Impero di Costantino aspetto così diverso da quello di Augusto, con l'intervento delle forze che dovevano dare al Governo forme analoghe alle monarchie assolute moderne. Già prima che le rivoluzioni militari avessero radicalmente alterata la struttura del Governo, il lento sviluppo dei primi periodi dell'Impero aveva trasformato i servizî civili in congegni affatto diversi dai repubblicani. Da tempo immemorabile, i nobili romani nell'amministrazione delle loro vaste proprietà private e delle importanti aziende domestiche erano stati aiutati da un numeroso personale di schiavi intelligenti; questo stato maggiore domestico e privato assistè i primi imperatori anche nell'amministrazione degli affari pubblici. Un servitore era tesoriere, un altro segretario, un terzo ciambellano, un quarto esaminava le petizioni. Furono necessarî molti anni di lente trasformazioni, per far comprendere ai Romani che questi servizî intimi e personali d'un sovrano erano un grande onore. Il Romano libero dei tempi della Repubblica aveva servito lo Stato con zelo e con orgoglio, mentre considerava come umiliante il servizio di un individuo. L'associazione domestica con un capo anche militare, da cui dovesse dipendere, non gli pareva compatibile colla sua dignità, come pur sembrò al libero Teutone (nn. 291-293); a maggior ragione non poteva dunque riuscire fonte di distinzione. Ma gli uffici aggruppati intorno al trono, e che furono alla perfine assorbiti dalla sua influenza e dal suo potere, attrassero tutte le ambizioni. I patrizî incominciarono ad accostarsi alla persona dell'imperatore come consiglieri privati. Costituirono ben presto le figure principali della Corte, furono i *comites* da cui derivò il *conte*. Negli ultimi tempi, quando gli uomini liberi considerarono come onore servire il re, venne dato il nome di *comites* ai principalí funzionarî permanenti del servizio imperiale.

229. Nei primi tempi dell'Impero, il servizio personale del sovrano, nelle sue grandi linee, era analogo a quello che troveremo nelle Corti d'Europa nel Medio Evo, coi loro intendenti, ciambellani, maggiordomi ed altri; i nostri Ministeri moderni, coi loro Gabinetti, subirono la stessa evoluzione. Già sotto Costantino l'Impero romano si era venuto accostando alle istituzioni moderne (n. 237).

230. Con lo sviluppo del sistema imperiale si moltiplicavano anche i pubblici uffici nelle provincie. I governatori avevano soltanto funzioni di presidenza e di controllo. L'autonomia

Digitized by Google

locale ebbe per molto tempo l'incoraggiamento degli imperatori più saggi. Le città di provincia ebbero proprî Governi, ma conservavano le consuetudini locali. Il sistema imperiale con la sua azione diretta intervenne sempre più largamente, invocato talvolta, spesso imposto. La burocrazia onnipossente, che accentrava l'amministrazione pubblica, spiegò un'azione sempre più invadente. In poco tempo i governatori furono circondati da uno Stato maggiore di funzionarî; sotto l'azione di distinti giureconsulti si svolse un gran sistema giudiziario: la legge romana con la giurisdizione e con l'intervento penetrava in quasi tutti gli affari pubblici o privati. L'accentramento generò ben presto una gerarchia necessaria e legittima. Il risultato finale dell'evoluzione fu la formazione di un ambiente amministrativo di una casta ufficiale, costituita e diretta dalla capitale e regolata da una disciplina quasi militare.

231. Riforme costituzionali di Diocleziano. — Il periodo rivoluzionario e transitorio con la preminenza delle soldatesche semibarbare delle provincie durò dal 180 al 284. In questo anno Diocleziano salì al trono e le riforme da lui compiute dimostrarono quali modificazioni erano state introdotte nella costituzione da questo secolo di dolorose esperienze. Le antiche istituzioni della costituzione romana erano scomparse. Nessuna distinzione rimaneva più tra Romani e barbari; l'Impero era certamente più barbaro che romano; la confusione degli eserciti provinciali aveva abbattute tutte le barriere che separavano le nazionalità. Con l'avvenimento di Diocleziano, l'Impero apparve nel suo nuovo carattere di dispotismo militare. Il Senato e tutte le antiche cariche repubblicane erano scomparse; esistevano in teoria come ombre, servivano all'apparato, non all'azione del Governo. Il Governo aveva un'autorità nuova priva delle antiche sanzioni. L'amministrazione imperiale, sciolta dalle antiche forme, era diventata una semplice questione di disciplina e di organizzazione.

232. Le misure di Diocleziano ebbero carattere di espediente pur servendo di base alle ulteriori riforme di Costantino. Diocleziano cercò di assicurare l'ordine e il rispetto dell'autorità imperiale dividendo la direzione dell'Impero tra i capi indipendenti in pratica gli uni dagli altri, sebbene in teoria dovessero agire sotto la di lui direzione. Egli si associò Massimiano come conreggente e costituì per esso una Corte distinta a *Mediolanum* (Milano), dalla quale amministrava l'Italia e l'Africa. Portò la sua Corte a Nicomedia, in Bitinia, riservandosi il governo

Digitized by Google

dell'Oriente e la generale sovranità dell'Impero come anziano. Le provincie di confine, la Gallia, la Gran Bretagna e la Spagna furono affidate ad un altro Cesare, assegnandogli a capitale *Augusta Trevirorum* (Treviri, Trier) nella Gallia; un altro Cesare fu incaricato del governo dell'Illiria con una Corte a Sirmio. I due Cesari erano aggiunti come successori presuntivi dei due Augusti ed amministravano le provincie difficili, di creazione più recente, e che richiedevano maggiore attività. Augusti e Cesari esercitavano la suprema autorità civile e militare nella parte di Impero loro riservata, riconoscendo tutti Diocleziano come sovrano comune.

Con questo sistema, Roma cessò di essere capitale, e venne consacrata la differenza tra l'Impero orientale e l'Impero occidentale.

233. Riforme di Costantino. — Alla fine del regno di Diocleziano questa divisione dell'autorità condusse ad una lotta per la supremazia tra rivali; ma la gran lotta terminò per fortuna con l'avvenimento di Costantino cui riuscì di riordinare l'Impero. Il primo proposito di Costantino fu di rifondere tutto il sistema. Voleva ripartire l'autorità amministrativa secondo un piano molto diverso, suscettibile di procurargli non rivali, ma uomini devoti. Sua prima cura fu la separazione dell'autorità civile dalla militare, per conseguire un controllo efficace. L'unica giurisdizione universale doveva ormai essere la sua. Conservò la divisione del territorio dell'Impero in quattro parti per l'amministrazione civile, conforme alle disposizioni di Diocleziano, diede a ciascuna il nome di Prefettura e pose a capo di essa un prefetto del pretorio, con poteri di giudice supremo e di agente dell'imperatore, sotto il doppio punto di vista finanziario e amministrativo, come sovrintendente dei governatori delle provincie, giudice sovrano in tutte le cause, a dir breve come vice-reggente negli affari civili.

234. Nella riforma di Diocleziano Augusti e Cesari erano assistiti da un prefetto del pretorio come luogotenente, successore, con molte modificazioni, dell'antico prefetto dei pretori di Roma. Costantino mantenne i quattro prefetti senza rinominare nè Augusti, nè Cesari, per cui vennero a dipendere direttamente da lui, e non avevano poteri militari, ma puramente civili. Costantino abolì definitivamente la guardia pretoriana: le sue funzioni non avevano più ragione di essere.

235. Le quattro prefetture di Costantino si suddividevano in tredici diocesi, con vicarî o vice-prefetti; le diocesi erano

Digitized by Google

suddivise in 116 provincie, alcune governate da proconsoli, altre da correttori, altre da agenti consolari, la maggior parte da presidenti.

« Tutti i magistrati civili — scrive Gibbon — erano scelti fra i più esperti in materia legislativa. Ciascun candidato doveva aver percorso gli studî legali per cinque anni ed era allora adatto a salire i gradini della gerarchia ufficiale che potevano condurlo al Governo di una diocesi ed anche a una prefettura ».

236. Così era ordinata la gerarchia civile. L'autorità militare era affidata a quattro capitani generali che avevano sotto i loro ordini trentacinque comandanti nelle provincie.

Questi ufficiali subalterni avevano titoli; tutti erano capi (*duces*), alcuni avevano la dignità superiore di conti (*comites*).

237. Gli uffici della casa imperiale. — Costantino ruppe anche gli ultimi legami col passato, portando definitivamente la capitale a Bisanzio che da lui fu allora chiamata Costantinopoli. La forma greca del nome è nuova prova dello spostamento dell'Impero. La stessa Roma era una provincia e il centro dello Stato passò all'Oriente greco. La Corte di Costantinopoli tolse all'Oriente la magnificenza, la complicazione del cerimoniale, la pompa e gli onori della vita quotidiana dei despoti orientali. Gli uffici della casa imperiale, già creati in embrione nei primi tempi dell'Impero (n. 228), costituivano ormai una grande gerarchia, a capo della quale si trovavano sette che noi diremmo ministri, con dozzine e centinaia di funzionarî subalterni. Ed erano: 1° il *Gran Ciambellano;* 2° il *Gran Cerimoniere*, che venne più tardi chiamato Maggiordomo ed era a capo di tutto il servizio immediato dell'imperatore; 3° il *Gran Cancelliere*, che allora si chiamava semplicemente Questore; 4° il *Tesoriere Generale*, sovrintendente dei ventinove esattori delle imposte nelle provincie, capo dell'amministrazione del commercio e delle industrie; 5° un tesoriere chiamato *Conte del patrimonio privato del sovrano;* 6° e 7° due *Conti dei domestici*, nuovi prefetti del pretorio, uno dei quali comandava la cavalleria, l'altro la fanteria della guardia del corpo dell'imperatore, ufficiali che più tardi vennero chiamati Connestabile e Grande Scudiere.

238. Così abbiamo quasi completa nel sistema di Governo istituito da Costantino questa organizzazione degli ufficiali della casa reale, dei conti militari e dei luogotenenti delle provincie che doveva servire di modello al Medio Evo, dovunque si costituiva un Impero. I Compagni (*comites*) dei capi Teutoni avevano una posizione più ono-

Digitized by Google

revole dei servitori personali dell'imperatore romano e trasmisero questa dignità agli ufficiali della casa dei re Teutoni; ma l'ordinamento di Costantino precorse il sistema di Governo che ci diede i governatori di provincie e i gabinetti amministrativi.

239. Gli Imperi d'Oriente e d'Occidente. Greci e Teutoni. — Le conquiste fatte a danno dell'Impero dai Teutoni nel quinto secolo e nei successivi strapparono l'Occidente alla sovranità di Costantino. La divisione di Diocleziano fra l'Oriente e l'Occidente era ormai definitiva, in quanto costituiva non solo una separazione amministrativa, ma politica; per un certo tempo vi furono due Imperi, uno Bizantino o Greco, con la capitale a Costantinopoli, e un Impero d'Occidente che aveva per capitale Roma o Ravenna. Nel 476, quando l'Italia rientrò nominalmente nell'Impero d'Oriente, non trascinò seco le altre provincie dell'Europa occidentale. D'altra parte l'Occidente dipendeva ormai dai Germani e non ebbe più unità, neanche teorica, sino a che Carlo Magno ricostituì il Sacro Romano Impero (482). L'Impero d'Oriente conservò durante questo tempo gran parte della sua integrità, del suo vigore e dei suoi ordinamenti amministrativi, e fu definitivamente distrutto nel 1453.

240. Scismi e antagonismi religiosi. — La separazione politica così compiuta fra l'Impero d'Oriente e i popoli dell'Occidente venne resa anche più profonda ed acuta dagli scismi religiosi. Il Cristianesimo era stato adottato da Costantino come religione ufficiale dell'Impero, e tale continuò ad essere senza interruzione. Ma la dottrina cristiana dell'Oriente non era la stessa dell'Occidente; il partito ecclesiastico che aveva per centro l'episcopato di Roma, era in antagonismo violento con le dottrine prevalenti a Costantinopoli. Così si formarono due Chiese con due capi, il papa a Roma e il patriarca a Costantinopoli, l'uno dotato di autorità veramente suprema, perchè non soggetto ad un imperatore; l'altro all'ombra di un trono e per conseguenza parzialmente subordinato. E poichè questa differenza religiosa si aggiunse a quelle di lingua e di tradizione, l'unità e le relazioni politiche fra l'Oriente e l'Occidente non furono mai complete e l'Europa occidentale ebbe uno sviluppo politico completamente distinto.

Riassunto della politica dell'antichità.

241. La città centro della politica antica. — Quanto abbiamo esposto dimostra come i Governi greci e romani, che nel loro completo sviluppo si adattano così facilmente alle nostre idee moderne, nacquero dagli antichi Stati familiari, origine comune dei Governi, di cui le istituzioni greche e romane portano tracce

Digitized by Google

così distinte, per quanto non riesca facile la loro ricostruzione. Ben si può comprendere in qual modo sia sorto questo spirito municipale che fu una forza così importante nell'antichità. La città antica non era soltanto un centro demografico e industriale come le moderne. Commercianti e industriali si affollavano ai suoi mercati, per i vantaggi che ne ritraevano nei loro affari; l'esistenza della città era affatto indipendente dalle agevolezze economiche che essa porgeva; una confederazione patriarcale di famiglie, di *fratrie* e di tribù aveva bisogno di un centro locale comune e di un ordinamento sociale compatto. Sino a che l'Impero romano calpestò l'indipendenza locale, assodò le provincie e preparò così i materiali delle nazioni; sino a che queste nazioni vennero composte dal sistema feudale, consolidate in masse coerenti dalle grandi monarchie assolute del Medio Evo, vivificate dal Rinascimento e dalla Riforma, ed ebbero finalmente assunto l'aspetto degli Stati moderni fondati sulla rappresentanza del popolo, la città, il municipio, — la popolazione compatta, unita e libera di un piccolo centro — continuò a godere l'unica vita politica che il mondo d'allora conosceva. La politica, cioè gli affari della città (πόλις), ove non si intenda con essa il Governo della città stessa, fu parola sconosciuta sino a che le nazioni potevano partecipare individualmente agli affari locali ed agli affari nazionali col mezzo della rappresentanza, cioè sino a che si ebbe il governo del popolo col popolo. Le città libere del Medio Evo ci trasmisero direttamente le libertà della Grecia e di Roma.

242. Primi passi verso la politica moderna. Creazione della presidenza patriarcale. — Il Governo della città di Roma, come abbiamo veduto, fu schiacciato sotto il peso enorme dell'Impero: le città greche furono distrutte dalla terribile violenza delle guerre ininterrotte combattute fra loro e dall'urto irresistibile della Macedonia e di Roma. Ma prima di cedere il posto all'Impero si erano avvicinate in molti punti alle moderne abitudini politiche. Le fasi superate per riuscire a siffatto risultato sono evidenti. Anzitutto i Governi descritti da Omero non furono probabilmente la prima forma della città primitiva, ma già preceduti da un'altra. Il re doveva essere stato da principio un patriarca, capo assoluto di tribù confederate; il Consiglio del Re di cui parla Omero è il risultato di una fortunata rivoluzione aristocratica, che fece dei capi delle antiche famiglie gli eguali del re, il quale ne diventò così il presidente patriarcale.

243. La cittadinanza si distingue dalla parentela. — Questa aristocrazia racchiudeva i germi di una rivoluzione. Gli anziani

Digitized by Google

considerati separatamente come capi, avevano conservato almeno una distinta autorità familiare e con essa l'integrità dell'ordinamento di ciascuna famiglia; come membri del Consiglio, considerati nel loro assieme, perdevano in una certa misura la loro individualità, quanto meno la loro solidarietà; la legge relativa alla primogenitura cominciò a diminuire d'importanza, e si iniziò un movimento contro questa individualità personale, in contrasto con l'individualità della famiglia che costituisce il carattere dello Stato antico contro il moderno. Gli uomini incominciarono ad avere relazioni immediate con lo Stato, anche senza il tramite del capo della famiglia. Il diritto di cittadinanza incominciò a distinguersi dalla parentela.

244. Influenza delle classi escluse dalla cittadinanza. — Quando il diritto di cittadinanza apparve così distinto, una popolazione straniera all'antico parentado e sconosciuta nella politica della città antica, stava alle sue porte e chiedeva di entrare. Una classe esclusa dalla cittadinanza, di origine straniera o indigena — plebe, clienti, meteci, perieci — aveva accumulate considerevoli ricchezze nei commerci, nelle industrie o acquistata importanza per il solo fatto che costituiva un esercito permanente, chiedeva ed otteneva di essere consultata negli affari dello Stato, che era stanca di servire e voleva anche dirigere.

245. La discussione determina la forma delle istituzioni. — Questa classe recò seco il più possente strumento di riforma sino allora conosciuto. Quando ciascuno era ammesso ad esercitare i diritti politici, non perchè la sua razza glie ne dava il diritto, ma per volontà propria, era evidente che la tradizione relativa al diritto di cittadinanza era stata messa definitivamente da parte e che la discussione, sotto forma di un esame delle ragioni e delle convenienze, doveva essere l'unico mezzo di determinare la forma delle istituzioni politiche. La discussione, con la sua forza di persuasione, è il più grande dei riformatori; essa afferra i principî considerati anche come i più sacri e li rimette a posto in quanto sono conformi alla religione, mentre se non appaiono conformi a ragione, li distrugge senza pietà e sostituisce loro le proprie conclusioni. La plebe aveva contribuito colla sua azione a questa grande riforma, e il primo argomento di discussione era quello di determinare chi sarebbe stato ammesso al voto politico.

246. La politica si separa dalla religione. — Il risultato fu lento, ma efficace. Nella nuova atmosfera creata dalla discussione, leggi e istituzioni mutarono aspetto. La politica prevalse

Digitized by Google

sulla religione e la legge, che era stata figlia di questa, si trovò allo stesso livello. Non fondò più i suoi precetti sulla tradizione, ma sull'accordo generale, e i principî di Governo subirono la stessa trasformazione. Gli Auguri e gli oracoli cedettero il posto ai voti. La religione non si poteva discutere, ma la politica sì, e per tanto si distinsero le due istituzioni: la religione rimaneva immutabile come gli Dei, il Governo era il campo della libera discussione.

247. Sviluppo della legislazione. — Non fu questa l'unica conseguenza del nuovo stato di cose. Appena uscita la legge dal voto delle Assemblee, aumentò ben presto di importanza e di estensione. Diventò una istituzione multipla, atta a soddisfare tutti i bisogni di una società in continua evoluzione e progressiva, qualche cosa di flessibile che si veniva adattando a tutte le circostanze. Per poco che queste fossero favorevoli, siffatta legislazione si accostava a quelle dei tempi moderni.

248. L'Impero. — La conquista della Grecia fatta da Alessandro iniziò e Roma con la sua potenza compì quello che neppure era stato sognato nella prima epoca ariana, cioè un vasto Impero, con sistemi amministrativi che si estendevano a vaste regioni, muovendo da un unico centro. La prima armatura fu costruita per riunire amministrativamente, in un solo Governo, popoli sparsi sopra un immenso territorio. Scompariva rapidamente l'antica politica, per far posto alla moderna.

NOTE AL CAPITOLO III.

Oltre alle opere sull'antichità in genere o che comprendono insieme la Grecia e Roma, ed oltre ai testi del diritto romano ed alle opere degli scrittori classici, si vedano:

ARNAUD A., *La vita pubblica dei Romani descritta coi testi degli autori latini*, 2ª ediz. (franc.), Marsiglia 1895.

ARNOLD W. T., *L'amministrazione provinciale a Roma da Costantino il Grande* (ingl.), 240 pagine in-8°, Londra 1879.

BELOCH GIULIO, *La Lega Italica sotto l'egemonia di Roma: ricerche statistiche e costituzionali* (ted.), 240 pagine, Lipsia 1880.

BONGHI RUGGIERO, *Storia di Roma*, tre volumi, Milano 1884-1896.

BRYCE G., *Imperialismo romano e britannico* (trad. ital.), 375 pagine, Milano 1907.

DURUY VITT., *Storia romana* (franc.), 610 pagine, Parigi 1899. — *Storia dei Romani dai più antichi tempi sino all'invasione dei Barbari* (franc.), sette volumi, Parigi 1879-1885.

Digitized by Google

FERRERO GUGLIELMO, *Grandezza e decadenza di Roma*, Milano 1902.
FOWLER W. WARDE, op. citata.
FUSTEL DE COULANGES, op. citata.
HERZOG G., *Storia e sistema del diritto pubblico romano* (ted.), Lipsia 1884-1887.
HOW W. e LEIGH D. H., *Storia dei Romani dalla morte di Cesare* (ingl.), Nuova York 1890.
LIDDELL E., *Storia di Roma dai tempi più remoti alla costituzione dell'Impero* (trad. ital.), 904 pagine, Firenze 1864.
LIEBEMANN W., *Amministrazione delle città nell' Impero Romano* (ted.), Lipsia 1900.
MADVIG J. N., *Lo Stato Romano: sua Costituzione ed amministrazione* (dan., ted. e franc.), cinque volumi in-8°, Parigi 1882-1889.
MARQUARDT GIOACHINO e MOMMSEN T., *Manuale di antichità romane - Ordinamento dello Stato, ecc.* (ted. e franc.), diciannove volumi, che trattano distintamente della pubblica amministrazione, della vita privata, del culto e della religione, degli ordinamenti militari, delle istituzioni finanziarie, ecc. ecc., Parigi 1887-1907.
MERIVALE CARLO, *Storia dei Romani sotto l'Impero* (ted., ital. il volume I), Venezia 1865.
MICALI GIUSEPPE, *L'Italia avanti il dominio dei Romani*, due volumi, Torino 1852.
MISPOULET J. R., *Le istituzioni politiche dei Romani: esposizione delle norme e delle istituzioni di Roma* (franc.), due volumi, Parigi 1882-1883. — *Studî sulle istituzioni romane* (franc.), 337 pagine, Parigi 1887.
MOMMSEN TEODORO, *Storia romana* (trad. ital. di G. SANDRINI), quattro volumi, Milano 1864-1875. — *Diritto pubblico di Roma* (ted. e franc.), tre volumi, Parigi 1852. — *Le provincie romane da Augusto a Diocleziano* (ital.), due volumi, 657 pagine, Roma 1887. — *Disegno del diritto pubblico di Roma* (trad. ital. di P. BONFANTE), 459 pagine, Milano 1904.
NIEBUHR B. P., *Storia romana* (ted. e franc.), sette volumi, Strasburgo 1830-1840.
PAIS ETTORE, *Ricerche sulla storia e sul diritto pubblico di Roma*, quattro volumi, Roma 1915-1918.
TAYLOR T. M., *Storia costituzionale e politica di Roma dai tempi più antichi al regno di Domiziano* (ingl.), 1513 pagine, Londra 1899.
WILLEMS P., *Il diritto pubblico e le autorità di Roma dal punto di vista delle istituzioni politiche* (franc.), 7ª ediz., 734 pagine, Lovanio 1910.

Digitized by Google

CAPITOLO IV.

DOMINAZIONE ROMANA E DIRITTO ROMANO

249. Diffusione del diritto romano. — Il diritto romano è entrato in quasi tutti i sistemi giuridici moderni. Non solo fu l'elemento principale della loro struttura, ma da esso tolsero la maggior parte dei loro principî e delle loro disposizioni; meritò di informare tutti i concetti giuridici e di presiedere allo sviluppo delle varie legislazioni, per la straordinaria perfezione e diffusione della legge in tanta parte del mondo. Il diritto romano trasse dall'Impero autorità ed universalità. L'evoluzione del diritto romano seguì parallela a quella delle conquiste e del loro ordinamento.

250. Carattere del diritto romano primitivo. — Sino a che Roma non fu molto avanti nella via delle conquiste, il diritto romano ebbe un'importanza minore della legge greca e della primitiva consuetudine germanica. Nella storia più antica della città, la legge era un complesso di norme cerimoniali e semi-religiose, che regolavano le relazioni reciproche delle *gentes* patrizie privilegiate, e quelle tra loro e i magistrati. Il solenne arbitrato nelle sue varie forme simboliche era, si può dire, l'unica istituzione legale quando i giudizî privati erano di competenza dell'autorità familiare. Esistevano norme per assicurare rispetto ai diritti di coloro che non appartenevano al patriziato, ma gli interessati le conoscevano soltanto al tribunale, bene inteso se vincevano la causa. A questo modo tutto l'apparato dei giudizî giovava soltanto alle classi privilegiate, che avevano il segreto delle leggi. Anche la procedura legale costituiva una specie di affare di Stato, gelosamente conteso ai profani. Il Collegio dei pontefici regolava le questioni legali come unico interprete della legge e i pontefici erano tutti patrizî.

Digitized by Google

251. Religione e politica a Roma. — A Roma non esisteva alcuna distinzione tra religione e politica. Per usare un'espressione moderna, la Chiesa non era unita allo Stato, ma neppure erano separati o in contrasto fra loro. Lo Stato doveva osservare i doveri religiosi e mantenere gli uffici dei sacerdoti intermediarî fra la città e gli Dei. Un Collegio di *Pontifices* interpretava la legge sacra, preparava l'elenco delle cerimonie, forniva le formule delle preghiere, provvedeva alla conservazione delle antiche consuetudini; i *Quindecemviri* custodivano i libri sibillini; gli Auguri indagavano la volontà dei Numi nei segni celèsti, nel volo degli uccelli, nelle viscere delle vittime sacrificate. Non esisteva una vera casta sacerdotale. Gli uffici erano occupati da laici, da uomini politici come gli altri funzionarî dello Stato. I *Pontifices* costituivano un Collegio di giuristi con potere politico più che religioso. I Romani avevano poche idee in materia religiosa: dovevano servire gli Dei, ma a tal fine bastava compiere certi riti ed osservare epoche e forme prestabilite; rispettando scrupolosamente tutto questo, avevano esaurito il loro dovere religioso. Era dunque naturale che i giureconsulti fossero anche sacerdoti; il culto aveva carattere contrattuale ed era affatto estraneo all'affetto e alla devozione.

252. I doveri religiosi erano di fatto politici, tuttavia non era difficile farli apparire come più sacri ed importanti, ed i patrizî conservarono il monopolio dei collegi dei sacerdoti, più a lungo di quello di tutte le altre cariche dello Stato. Naturalmente avevano un enorme vantaggio a riservare queste cariche esclusivamente alla loro classe. I pontefici interpretavano la legge e ne divulgavano i precetti; i sacerdoti avevano il monopolio dei presagi, gli auguri potevano aggiornare le pubbliche assemblee, dichiarar nulla una disposizione legislativa, impedire o permettere arbitrariamente qualsiasi atto, anche nell'interesse di un partito.

253. La plebe malcontenta della legge. Le XII Tavole. — Il malcontento e le esigenze della plebe contribuirono in primo luogo alla caduta di questo sistema egoistico e ristretto, come a tutte le modificazioni delle abitudini politiche. La plebe non tardò a chiedere che le fosse fatta conoscere la legge e aperto l'adito ai pubblici uffici. Ma in primo luogo richiese la codificazione e la pubblicazione della legge esistente. In conseguenza, nel 451 e nel 450 a. C. le due Commissioni successive dei Decemviri prepararono la legge delle XII Tavole. La prima Commissione si componeva esclusivamente di patrizî e preparò dieci Tavole, la seconda comprendeva tre plebei e aggiunse le due

Digitized by Google

Tavole supplementari. Era probabilmente la prima volta che le norme legali vigenti nella città venivano sistematicamente determinate; nel formularle fu giocoforza introdurvi qualche modificazione. La codificazione era cosa quasi del tutto estranea alle abitudini di quelle età primitive; per conseguenza, in ragione della limitazione loro imposta dal fatto che sino allora non erano state scritte e dalle difficoltà materiali derivanti dall'incomodo uso delle Tavole di bronzo sulle quali erano state incise le frasi costituenti il testo delle leggi delle XII Tavole, dovevano dire in breve molte cose. Inoltre la legge così condensata perdeva gran parte della sua ordinaria elasticità e diventava, naturalmente, più rigida (nn. 126, 183, 184).

254. Evoluzione della legge nell'interpretazione dei pontefici. — La codificazione della legge non tolse ai pontefici il diritto di interpretarla. Le XII Tavole diedero formule precise alle norme generali della legge, ma non provvidero ad applicarle ai casi singoli. Come scrive Muirhead, « la struttura delle norme delle XII Tavole non consentiva al cittadino di applicarle ai varî casi pratici, nè lo metteva in grado di invocarne la protezione senza il parere di un legale ». In ogni caso era necessario, come prima, chiedere l'aiuto di uomini esperti nella loro interpretazione, e chi più adatto dei pontefici, giureconsulti ufficiali dello Stato? Essi interpretavano la legge con autorità e con piena cognizione di causa. Le formule delle *actio legis* non erano state pubblicate e i patrizî ne conservavano sempre il monopolio. Queste formule sacre si pubblicarono soltanto due secoli e mezzo più tardi, e quando diventarono così di pubblico dominio, l'interpretazione delle leggi dai sacerdoti passò ai giureconsulti ordinarî.

255. Le XII Tavole diventarono la pietra angolare dell'edificio del diritto romano. Su di esso si venne fondando tutta l'interpretazione legale. Ma la loro esistenza non modificò il principio da lungo tempo vigente nel diritto romano, secondo il quale tutto quello che concerneva il diritto individuale si venne adattando per guisa da applicare i principî esistenti piuttosto che creare disposizioni nuove. La sorgente ufficiale di siffatta interpretazione in quanto si trattava delle stesse leggi delle XII Tavole, rimase affidata come prima al Collegio dei pontefici. Questi erano stati sin dall'origine colleghi o soci professionali di coloro che amministravano la giustizia. Le questioni di diritto quiritario erano da essi rinviate ai tribunali dei Centumviri; le altre ai semplici giudici o arbitri laici, con istruzioni precise sul

Digitized by Google

modo con cui dovevano agire e sulla interpretazione della legge alla quale dovevano attenersi nella redazione della sentenza. La compilazione delle XII Tavole non fece scomparire queste funzioni, non soppresse l'autorità di queste istruzioni e interpretazioni. Il Collegio « dava ogni anno l'incarico ad uno dei suoi membri di formulare pareri sulle questioni di diritto privato » e la sua interpretazione continuava ad essere obbligatoria per i tribunali ed i giudici.

256. I pontefici, nella loro interpretazione, si attenevano specialmente alla lettera della legge. Nondimeno i loro pareri (*responsa*) costituivano un processo evolutivo, tanto più che nel pubblicare le applicazioni della legge procuravano di riuscire ad una specie di « equità di diritto comune », applicabile ai casi particolari, rispettando lo stretto senso della legge. Non esitavano ad usare violenza alla lettera di una disposizione per comprendervi casi non esplicitamente contemplati nel testo letterale o nella tradizione, e così a poco a poco fecero entrare nella pratica quella che venne felicemente chiamata « equità astratta, dominante il caso concreto ». Sino alla creazione dei pretori, i *responsa* ufficiali dei pontefici costituirono l'unico mezzo di sviluppare e migliorare la legge; e i pretori vennero istituiti soltanto quasi cento anni dopo la pubblicazione della legge delle XII Tavole.

257. Il Pretore. — Il pretore venne istituito infatti nell'anno 366 a. C. per esercitare le funzioni giudiziarie dei consoli (192), quando il consolato venne reso accessibile ai plebei e il Senato patrizio voleva impedire che la legge potesse essere autorevolmente applicata da estranei alla loro classe. I consoli avevano ereditato i poteri giudiziarî generali e indefiniti dei re; al pretore furono attribuiti i poteri giudiziarî dei consoli. Quella che nelle mani dei consoli era stata una funzione importante fra molte altre, divenne l'unica attribuzione del pretore. Come tutti coloro che esercitavano pubblici uffici, il pretore possedeva l'*imperium* del magistrato e per conseguenza un certo potere discrezionale. La legge aveva ormai un nuovo campo di sviluppo in questo potere discrezionale del pretore. I cittadini che volevano risolvere qualche controversia dovevano rivolgersi a lui. Non giudicava fra le parti, ma indicava il fondamento legale che doveva servire al giudizio. Quando aveva sentita l'esposizione della causa, conforme ad un'antica consuetudine, la rinviava ad un cittadino che nominava *judex* o arbitro per il caso particolare, accompagnando il rinvio con istruzioni per l'arbitro nelle quali

Digitized by Google

non solo esponeva chiaramente l'obbietto della causa, ma designava la legge alla quale si doveva informare la decisione. Poche cause venivano così rinviate ad un *judex* singolo; per lo più si designava un certo numero di giudici, una specie di giurìa, incaricata di esaminare a fondo il merito. Pretore e giudici si trovavano tuttavia sempre nelle stesse relazioni, analoghe a quelle oggi esistenti fra il tribunale ed il giurì, con la differenza che pretore e giudici non si riunivano e non studiavano insieme la causa. Agivano separatamente, in tempi diversi. Ma il pretore interpretava la legge, i *judices* si pronunciavano sui fatti.

258. La legge e l'applicazione del pretore. — La legge esposta dal pretore ed applicata nelle *formulae* mandate ai *judices* come ordini e istruzioni, non era una norma evolutiva e perfezionata dalla legislazione. Si trattava in generale di leggi delle XII Tavole, di poche decisioni senatoriali (*senatusconsulta*) e di alcuni principî legali imposti dall'influenza popolare nella lunga lotta combattuta dai plebei per la conquista dei diritti politici. Non esistevano leggi formali analoghe a quelle cui noi abbiamo l'abitudine di riferirci per servire di norma nelle interpretazioni. Così il pretore diventò un vero legislatore. I progressi compiuti dalla città e le costanti modificazioni delle circostanze e delle occasioni nelle quali gli erano attribuite funzioni inerenti a questo progresso, generavano naturalmente una quantità di processi che la legge primitiva, semplice e laconica, non aveva preveduto. A questi processi, il pretore, con la sua intelligenza e con la sua iniziativa, doveva applicare le norme e le idee generali delle antiche leggi o delle consuetudini vigenti. Questo potere d'interpretazione lo condusse naturalmente a formulare nuovi principî. Coscientemente o no, il pretore diventò un vero legislatore.

259. Antagonismo fra il pretore e il pontefice. — Il pretore doveva diventare naturalmente un rivale formidabile dei Collegi dei pontefici in concorrenza dei quali interpretava la legge. Questi non avevano rinunciato al loro ufficio; i loro *responsa* erano ancora i soli pareri autorevoli; soltanto alla caduta della Repubblica perdettero la loro influenza legale in questo singolare e complicato sistema. Ma il potere discrezionale del pretore riguardo ai mezzi adatti a risolvere i processi, l'adozione di una nuova procedura inspirata agli antichi principî e destinata ad applicarsi ai casi nuovi, contribuì molto a togliere loro influenza direttiva. L'ufficio di pretore diventò accessibile ai plebei nel 337 a. C., meno di trent'anni dopo la sua istituzione, un'intera

Digitized by Google

generazione prima che i plebei entrassero nel Collegio dei pontefici; è poco probabile che questo mutamento abbia diminuito i poteri del pretore attribuendogli un controllo sovrano sull'applicazione della legge. Si aggiunga che il pretore decideva « in via di equità » ed aveva pertanto un vantaggio sui pontefici, che interpretavano rigidamente la legge. A differenza dei pontefici, egli poteva affermare nuovi principî, per cui evidentemente aveva per sè l'avvenire.

260. L'editto pretorio. — In principio dell'anno, il pretore pubblicava un editto col quale dichiarava di accettare formalmente i principî dei predecessori e annunciava i nuovi che egli aveva l'intenzione di applicare nell'anno del suo ufficio. Si trattava sempre di nuove norme di procedura. Per esempio, il pretore annunciava che quind'innanzi avrebbe considerato l'acquisto della proprietà con certi sistemi, ritenuti sino allora irregolari e nulli, come risultanti da contratti regolari e conformi alla tradizione, ed avrebbe riconosciuti validi i titoli relativi. Non poteva dichiarare esplicitamente validi siffatti titoli, perchè avrebbe dovuto modificare la legge. Si impegnava a giudicare come se fossero validi; così nella pratica lo diventavano di fatto. In una parola, non poteva creare nuovi diritti, bensì applicare sanzioni sufficienti a dare validità a quelli che esistevano in potenza. Così nei successivi editti si ebbe una vera evoluzione legislativa, che parve affatto normale e naturale. A poco a poco, con un vero spirito conservativo e pratico, la legge si venne adattando alle esigenze della pratica ed ai bisogni di un popolo, che compiva ogni anno nuovi e grandi progressi.

261. Il " praetor peregrinus ". — Passarono cento anni e si chiarì la necessità di creare un altro pretore, il *praetor qui jus dicit inter peregrinos*, più semplicemente il *praetor peregrinus*, cioè un pretore per gli stranieri che si moltiplicavano nella città con lo sviluppo dei commerci e ne allargavano la vita e l'influenza. Il pretore esistente venne allora chiamato *urbanus*, per significare che la sua competenza si limitava alle cause fra i cittadini. Le attribuzioni del *praetor peregrinus* erano analoghe a quelle del *praetor urbanus*, meno limitate dalle disposizioni dell'antica legge. Amministrava la giustizia fra gli stranieri residenti in Roma, fra cittadini romani e stranieri e fra cittadini appartenenti a varie città dell'Impero romano. Il diritto romano — il *jus civile*, la legge applicata e interpretata dal pretore urbano — valeva per i cittadini romani. Le sue origini e i suoi concetti fondamentali erano applicabili soltanto a coloro che partecipa-

Digitized by Google

vano alle tradizioni e al culto romano. Neanche si poteva pensare ad applicarli ad un processo fra un cittadino romano e uno straniero. Le città latine e le italiane che Roma assoggettò al suo dominio ebbero dunque il diritto di conservare leggi e consuetudini giudiziarie nell'interesse degli abitanti, a condizione che non si trovassero in conflitto con la politica e con la sovranità di Roma; la legge di una città era naturalmente inapplicabile ai cittadini di un'altra e per conseguenza non valeva fra cittadini di città diverse. In questi casi, o si applicava la legge romana, ovvero il *praetor peregrinus* enunciava i principî ai quali intendeva attenersi.

262. Il " jus gentium ". — I primi ai quali vennero affidate le delicate e difficili funzioni del *praetor peregrinus* furono arbitrarî nei loro giudizî, attenendosi ai principî generali in materia di ragione o di torto, o fondandosi sopra vaghe similitudini con casi analoghi della legge romana di cui serbavano il ricordo. Sembra però che avessero un sincero desiderio di mostrarsi giusti e l'abitudine romana di ridurre tutto a sistema consentì loro alla fine di formulare taluni principî generali. Non mancarono loro occasioni di osservare da vicino e paragonare su vasta scala le abitudini e i principî legali vigenti presso le nazioni sottomesse a Roma, fra le quali erano chiamati a compiere le loro funzioni, e riconobbero infatti talune importanti identità fra i concetti di molti casi, che erano chiamati a risolvere. Col loro spirito pratico e sistematico fondarono su questi concetti comuni le loro decisioni. Cercarono sempre più di trovare per ogni difficoltà qualche mezzo termine nelle dottrine legali accettate dai due popoli ai quali appartenevano i litiganti. E poichè questi principî generali universalmente accettati si moltiplicavano e cominciavano ad assumere una forma precisa dopo aver servito successivamente a parecchi pretori, il loro assieme fu alla perfine denominato dai Romani *jus gentium*, legge delle nazioni, cioè l'insieme di leggi comuni alle nazioni fra le quali i magistrati romani erano chiamati ad amministrare la giustizia.

263. Il " jus gentium " non è una legge internazionale. — Questo assieme di leggi nulla aveva naturalmente di comune con quello che noi chiamiamo « diritto delle nazioni », cioè diritto internazionale. Il diritto internazionale tratta delle relazioni fra nazione e nazione, fra Stato e Stato, costituendo, nel più ampio senso della parola, una *lex publica*, la legge che regola le relazioni fra gli Stati (nn. 1457, 1458). Il *jus gentium* era invece un assieme di norme relative al diritto privato e

Digitized by Google

specialmente al diritto commerciale. Nulla aveva a che fare con relazioni statali, concerneva esclusivamente le relazioni tra individui appartenenti alle varie razze soggette a Roma. Il *praetor peregrinus* decideva soltanto in materia di diritti privati; nelle questioni politiche prevaleva l'autorità di Roma.

264. L'influenza del "jus gentium" sul "jus civile". — Il *jus gentium* acquistò una grande influenza anche sullo sviluppo dello stesso diritto romano. I suoi principî non erano fondati sul carattere locale o sulle idee speciali determinate dalla storia particolare o dalle circostanze della vita di un solo popolo. Erano composte di idee universalmente ammesse sul diritto e sul torto, sul giusto e sull'ingiusto, rappresentavano pertanto l'equità assoluta ed astratta. Siccome non cessavano di essere perfezionate coll'applicazione e con accurati adattamenti ai bisogni della giustizia nelle sue diverse forme, diventò sempre più evidente che il *jus civile*, la legge esclusiva dei Romani, era in paragone arbitraria ed illiberale. Così il *praetor peregrinus* incominciò a dare vere lezioni al *praetor urbanus*, il *jus civile* tolse a prestito le riforme del *jus gentium*, si accostò sempre più ad esso e finì coll'informarsi del pari alle nuove idee liberali.

265. Aumento dei poteri del pretore. — Il *jus gentium* non era una legge straniera; nelle mani del pretore diventò per adozione romana. Costituì « quella parte della legge privata di Roma pienamente concordante col diritto privato di altre genti ». Entrò nel dominio pratico da che fu applicato nei tribunali della città e diventò obbligatorio per i Romani allo stesso titolo del *jus civile* fondato sulla consuetudine e sugli statuti primitivi. Soltanto fu un *jus aequum* opposto al *jus strictum*. Venne riconosciuto definitivamente ed entrò nelle consuetudini col mezzo delle *formulae* del pretore, istruzioni autorevoli emanate insieme agli elementi del processo per il giudice da lui designato; finì per essere liberamente accolto nelle consuetudini giuridiche passando per le *formulae* del pretore urbano, del pari che per quelle del *praetor peregrinus*.

266. Il *praetor peregrinus* fu probabilmente il primo ad adottare e a sviluppare la procedura delle formole perchè al suo tribunale le *formulae* delle *legis actiones* prevedute dalle XII Tavole si applicavano soltanto quando le due parti in causa possedevano il *jus commercii*, al quale Roma ammetteva difficilmente anche gli alleati più vicini. L'introduzione della procedura formularia nel diritto romano propriamente detto fu compiuta naturalmente dal pretore urbano nel processo fra cittadini romani

Digitized by Google

ai quali non si poteva applicare lo *strictum jus*. Le *formulae* erano ammesse soltanto quando un giudice era stato nominato e istruiva un affare *ex novo;* non servivano nei processi rinviati alla Corte dei Centumviri od a quelli che il magistrato giudicava senza rinvio, secondo una procedura sommaria.

267. Una procedura così ampia tendeva non solo ad aggiungersi alle rigide ed immutabili azioni dell'antica legge, ma a sostituirsi ad esse; in realtà ridusse direttamente il campo del *jus strictum*. Si venne finalmente ad un serio conflitto fra l'interpretazione del Collegio dei pontefici e il *jus praetorium*, e soltanto la legge poteva risolverlo. La soluzione venne nel 150 a. C. col mezzo della *lex Aebutia*, secondo la quale la procedura formularia poteva essere usata dai cittadini romani in tutti i processi davanti al pretore urbano, anche quando le cause erano state decise secondo l'antica legge, ad onta che da gran tempo anche la funzione di Pontefice Massimo fosse aperta ai plebei, e l'antica procedura avesse perciò cessato di avere misteri; e ad onta che le antiche formule del *jus strictum* fossero state pubblicate con opportuni commenti, mettendole a disposizione dei laici come dei sacerdoti. Le formule dirette e semplici usate davanti al pretore acquistarono crescente favore, le altre sempre più screditate caddero nell'oblìo. Finalmente, nei primi anni dell'Impero, la legge vietò formalmente l'uso dell'antica procedura.

268. Amministrazione della giustizia nelle provincie. — L'autorità del *praetor peregrinus* non si estendeva oltre le frontiere dell'Italia, anzi oltre le immediate dipendenze della città. Nelle provincie propriamente dette le funzioni del *praetor peregrinus* erano esercitate dai governatori. Le città provinciali, come quelle d'Italia, serbarono a lungo il loro ordinamento municipale e i loro sistemi giudiziarî. Ma fra i cittadini dei varî distretti di una provincia si sollevavano continue difficoltà sulle quali era chiamato a giudicare il governatore. Questi aveva funzioni di pretore, come proconsole, come propretore o per ragioni analoghe; aveva pure il comando militare e la supremazia nel diritto civile. L'editto del governatore, emanato nel prendere possesso del suo ufficio, enunciava in gran parte norme giuridiche che costituivano un altro vasto terreno per lo sviluppo del *jus gentium*, una sorgente quasi inesauribile, alla quale poterono attingere i giureconsulti di Roma.

269. La legge naturale. — Coll'estensione delle conquiste e del diritto di Roma, sorsero grandi giureconsulti filosofi, i quali compresero tutto il significato e l'importanza del *jus gentium* e

Digitized by Google

da esso tolsero più liberali interpretazioni della legge. Al momento opportuno ebbero l'aiuto degli stoici greci. La filosofia stoica aveva raggiunto in Grecia la sua massima autorità nell'epoca appunto in cui Roma subiva maggiormente l'ascendente dei suoi nuovi sudditi dell'Attica e del Peloponneso; ora questa filosofia era tra le meglio adatte al carattere romano. Le dottrine di virtù, di coraggio, di devozione, erano circonfuse di una grande seduzione; l'esaltazione stoica del principio della ragione si adattava perfettamente ai costumi naturali di Roma. Ma l'influenza degli stoici si fece sentire ancor più sulle idee giuridiche.

270. Lo stoicismo, come la maggior parte delle precedenti scuole filosofiche della Grecia, cercava di ridurre la parte della natura nel pensiero umano e nell'universo fisico a formule semplici, a qualche principio di forza e di azione che designava come legge naturale. Cercava di ridurre il pensiero umano a semplici astrazioni, per rappresentare i metodi o le ispirazioni della ragione universale inerente a tutte le cose che si trovano dovunque in natura. Questo concetto della legge naturale, nella mente del legislatore romano, andava d'accordo coi principî generali del *jus gentium* e molto contribuì alla loro evoluzione. Pensavano probabilmente che queste idee di giustizia erano state riconosciute dal *praetor peregrinus* simili a quelle svolte nel pensiero degli altri popoli coi quali era venuto a contatto, manifestazione di una legge di natura, di una legge universale, fondata su di una ragione superiore a tutti i sistemi immaginati dagli uomini, e i cui precetti erano per conseguenza radicati nel cuore di tutti.

271. Il *jus gentium* ne trasse una speciale autorità, una dignità e un'importanza che non aveva avuto mai sino a che era composto di un complesso di generalità empiriche. Fu ormai assicurata la sua supremazia. Il *jus civile* indietreggiò sempre più davanti ad esso e i due sistemi giuridici con crescente rapidità si vennero fondendo tra loro.

272. Il diritto romano e la cittadinanza. — Questa tendenza venne favorita dalla graduale scomparsa di tutte le distinzioni essenziali fra il cittadino romano e quelli delle città e delle provincie soggette. A poco a poco i cittadini delle città latine, poi quelli delle italiane e delle altre più favorite dell'Impero furono ammessi prima in parte, più tardi completamente a godere la cittadinanza romana. A questo modo il *jus civile* e il *jus gentium* si vennero accostando. La tendenza aumentò sotto gli imperatori con moto sempre più celere, sino a che Caracalla accordò il

Digitized by Google

diritto di cittadinanza a tutti gli abitanti del mondo romano. Era la conclusione logica.

273. I Giureconsulti. — Il diritto romano si estendeva nel mondo e inspirava sempre più una elevata filosofia e liberali principî di equità astratta. Naturalmente sedusse sempre più i saggi, e si avvantaggiò spesso degli studî profondi di uomini eminenti. L'avvocato romano non era simile al moderno. Passò molto tempo prima che la legge incominciasse ad essere studiata per sè, prima che si fondassero scuole di diritto per insegnarla; non esistevano Studî legali, dove i giovani potessero lavorare e imparare giorno per giorno i particolari della pratica. L'avvocato assumeva l'incarico di esporre i fatti davanti ai *judices*, non dava grande importanza alle sue opinioni giuridiche e non poteva pretendere di conoscere profondamente i principî della legge. Ma grado a grado si affermò una classe di giuristi illuminati, di uomini di legge colti che si dedicarono non tanto ad assumere la parte di avvocato davanti ai tribunali, quanto allo studio personale della legge e dello sviluppo che aveva avuto dopo le XII Tavole negli editti dei pretori e nei principî del *jus gentium*. Attesero ad indagare e a dilucidare i principî filosofici generali sui quali la legge si fondava, ad esaminare la loro ragione d'essere e ad indagare il fondamento delle sue deduzioni. Naturalmente questi giureconsulti non tardarono ad avere una certa clientela. Sebbene interamente distinti dagli oratori, cioè dai veri avvocati che assistevano i clienti davanti ai tribunali, costituirono col tempo quello che noi potremmo chiamare una specie di uffici di consulenza. Venivano loro sottoposte le cause per chiederne il parere sulla interpretazione delle leggi; ebbero anche allievi, coi quali discutevano le varie ipotesi dei singoli casi che dovevano esaminare.

274. Influenza dei giureconsulti. — Le teorie giuridiche per opera di questi giureconsulti ebbero un enorme sviluppo con grande vantaggio della legge. Il pensiero romano, al pari delle abitudini, era sempre essenzialmente conservatore. I giureconsulti rispettarono in sostanza i principî della legge, cercando di elevare la sua pratica all'altezza della sua filosofia. Compirono con singolare fortuna la trasfusione del generoso sangue del *jus gentium* nelle vene spesso aride del *jus civile*, e così contribuirono a dare al diritto romano la sua facoltà espansiva e il suo carattere universale. Infatti i loro pareri vennero pure apprezzati dai tribunali. Di frequente davano consulti scritti od orali, accolti sempre col maggior rispetto. I loro commenti su cause

Digitized by Google

ipotetiche acquistarono un'influenza sempre più grande e diretta sull'esame delle cause effettivamente contestate. Gli avvocati e le parti si rivolgevano ad essi per reclamarne l'autorevole parere sui punti controversi. Nacque così una letteratura giuridica interessante di per sè e che tutti avevano interesse a conoscere. I giureconsulti raccolsero e pubblicarono i testi dai quali derivava la legge, come gli editti dei pretori, e li esposero alla luce meridiana di una critica scientifica continuamente progressiva. I loro commenti assunsero un'importanza appena inferiore a quella degli stessi editti, contenendo una spiegazione logica delle intenzioni dei loro redattori e delle XII Tavole.

275. I giureconsulti sotto l'Impero. — L'analisi scientifica della legge per opera di giureconsulti incominciò prima della fine della Repubblica ed era già molto progredita quando fu stabilito l'Impero.

Questa letteratura giuridica data da un secolo avanti Cristo e durò, si può dire, sino al 250 dell'êra volgare. Numerosi giureconsulti si possono citare in questo periodo: ci limiteremo a ricordare appena i sommi, che furono Papiniano, Ulpiano, Gaio e Giulio Paolo.

276. La maggior parte delle opere nelle quali si sviluppavano e si interpretavano le leggi venne divulgata sotto l'Impero. Allora i giureconsulti ebbero una posizione eccezionale: le loro relazioni ufficiali coll'amministrazione della giustizia furono più intime che mai, come non erano state quelle di alcun'altra classe in tutti i precedenti reggimenti. I più celebri ebbero un vero riconoscimento ufficiale del *jus respondendi*, che la consuetudine aveva loro attribuito, ma sino alla caduta della Repubblica appartenevano soltanto ai pontefici. Quind'innanzi i loro pareri diventarono obbligatorî per i giudici e per i giurati. Già sotto la Repubblica le opinioni dei giureconsulti avevano avuto un'autorità effettiva; l'Impero diede a questa autorità la sanzione della legge. Naturalmente, quando gli avvocati o le parti in un processo presentavano pareri diversi o contrarî emananti da questi giureconsulti ufficiali, i giudici dovevano pronunciarsi tra essi; ma avevano appena il diritto di respingere gli uni e gli altri per pronunciare un giudizio che fosse il risultato della loro opinione personale, e quando i giureconsulti erano d'accordo i *judices* dovevano attenersi alle loro conclusioni. Alcuni commentatori del diritto americano, le cui opere costituiscono per noi libri di testo, col loro acume e con la loro capacità acquistarono nei tribunali americani un'influenza che dà l'idea di quella dei giureconsulti romani, sebbene, per citare alcuni esempi, non

Digitized by Google

possiamo considerare Blackstone, Story, Cooley come giureconsulti ufficiali.

277. I giureconsulti sotto l' Impero, oltre al *jus respondendi*, ebbero parte attiva nell'amministrazione della giustizia, esercitarono funzioni giudiziarie ed applicarono realmente i principî che al tempo della Repubblica avevano emessi come opinioni personali. Ai tempi di Augusto troviamo a Roma due scuole di diritto e molte altre vennero fondate più tardi, nelle grandi città di provincia.

278. La legislazione imperiale. — I giureconsulti non influirono soltanto sull'applicazione della legge, ma sulla stessa opera legislativa. Durante i primi imperatori, da Augusto ad Adriano, la legislazione serbò traccia delle forme antiche. Durante il regno di Augusto le Assemblee popolari furono ancora chiamate a dar parere sulle leggi loro presentate dall'imperatore come tribuno; per una parte del periodo imperiale il Senato era formalmente consultato sulla maggior parte delle questioni giuridiche amministrative già di sua esclusiva competenza. Ma Senato e popolo non erano indipendenti. L'imperatore dominava il Senato come censore, e dominava il popolo come tribuno. Per conseguenza la legge sempre più apertamente venne a dipendere dalla volontà dell'imperatore, dagli editti che emanava come magistrato, dalle istruzioni che pubblicava, dalle decisioni sue come capo dell'amministrazione della giustizia. Fortunatamente per il diritto romano, gli imperatori riposero la loro fiducia nel consiglio dei più autorevoli giureconsulti, e si affidarono ad essi quantunque volte si trattava di leggi nuove e di sentenze importanti. La maggior parte degli editti e delle decisioni imperiali furono così preparati e forse anche concepiti da uomini competenti. La legislazione imperiale, nel periodo più critico dei primi anni, venne elaborata sotto la guida dei giureconsulti più illuminati e dotti dell'epoca che la mantennero nei limiti logici d'uno sviluppo normale, conforme alla sana filosofia giuridica. Si può ritenere che i giureconsulti presiedettero a tutte le fasi di questo sviluppo nel momento singolarmente grave in cui era cosciente e voluto.

279. Codificazione dell'editto. — L'ultimo lavoro importante per ridurre il diritto romano a servire agli usi moderni fu quello della sua codificazione. Si cominciò dagli editti dei pretori che ad una certa epoca avevano costituito una collezione di documenti complessi e confusi. Ciascun pretore adottava in blocco l'opera dei predecessori, faceva suoi i loro editti, e questo assieme di norme legali, che si venivano perpetuando di anno in

Digitized by Google

anno, venne chiamato appunto *edictum perpetuum*, mentre la parte dell'editto che il pretore accettava dai suoi predecessori assumendo l'ufficio, ebbe il nome di *edictum tralaticium*, cioè trasmesso da pretore a pretore. L'editto, ai tempi di Cicerone, era diventato quasi esclusivamente *tralaticium* ed aveva tutto l'aspetto di una complessa e confusa raccolta di leggi. Era tempo di rivedere, raccogliere, consolidare, semplificare tutto questo, e dare consistenza all'insieme. « Adriano, nel 129, incaricò il gran giureconsulto Salvio Giuliano di rivedere definitivamente gli editti dei pretori urbani e pellegrini, aggiungendovi alcune norme contenute negli editti degli edili curuli, come quelle relative alle responsabilità del venditore in caso di frode. L'editto, per ordine dell'imperatore, dopo la sua revisione, venne ratificato da un *senatusconsultum* e costituì l'*edictum Hadrianum* o *Julianum*. Gli editti emanati dai governatori delle provincie in materia di amministrazione della giustizia vennero trattati allo stesso modo ed ebbero finalmente forma definitiva » (1). I pretori avevano ormai perduto l'*imperium*, e dovettero accettare l'editto in questa forma riveduta, senza introdurvi più alcun mutamento.

280. Codificazione finale della legge. — Rimaneva ancora a condensare in un solo assieme la massa crescente degli editti imperiali, *senatusconsulti*, rescritti, pareri ufficiali, che durante il periodo imperiale erano venuti aumentando e sviluppando la legge. Gli sforzi più importanti furono compiuti da Teodosio (379-395) e più tardi da Giustiniano (529-534). Il Codice Teodosiano è importante per l'influenza esercitata sulla legislazione dei primi sovrani teutoni nell'Impero; quello di Giustiniano perchè costituì il codice di gran lunga più completo e scientifico e servì di base agli studî posteriori e alle applicazioni del diritto romano nel mondo intero. La legislazione repubblicana e gli editti dei pretori dello stesso periodo erano stati rifusi e definitivamente formulati dai giureconsulti del IV secolo; restava agli imperatori assimilare le loro opere e codificare le ultime costituzioni imperiali. Il Codice Teodosiano poco tolse dalle opere dei grandi giureconsulti, mentre il Codice Giustinianeo venne preparato sotto la direzione del gran Triboniano per cui ebbe il più completo successo. Si componeva di quattro parti come vennero sino a noi: 1° le *Pandette*, cioè il *Digesto* della letteratura giuridico-scientifica; 2° il *Codice*, riassunto della legislazione imperiale; 3° le *Istituzioni*, riassunto o manuale fondato sul

(1) SCHOELL, *Istituzioni di diritto romano* (lat.), Berlino 1904.

Digitized by Google

Digesto e sul Codice, come dire un breve riassunto della legislazione imperiale; 4° le *Novelle*, che contenevano la legislazione imperiale posteriore alla codificazione, destinata a colmare le lacune e a toglier di mezzo le contraddizioni che si erano venute manifestando.

281. L'insieme costituì quello che in Occidente si incominciò a chiamare nel duodecimo secolo il *Corpus juris civilis*. La legge era allora tutta civile, fondata sul diritto romano, nè alcuna distinzione era più necessaria fra il *jus civile* ed il *jus gentium*. Il *Corpus juris civilis* diventò immediatamente la legge dell'Impero d'Oriente e per qualche tempo altresì quella dell'Italia. In Occidente non ebbe influenza dominante fuor dell'Italia prima del medio evo, perchè Giustiniano aveva la capitale a Costantinopoli e non si occupò di quello che avveniva nella parte del mondo che era stata la metà occidentale dell'Impero romano, ad eccezione dell'Italia, temporaneamente e in modo precario unita anch'essa all'Impero d'Oriente. Il Codice Giustinianeo penetrò in Europa e vi si stabilì con l'opera delle Università e del clero durante il medio evo (n. 328).

282. Il diritto romano e la vita municipale. — L'insieme legale così completato con sagaci e pratiche riduzioni, con analisi ed accurati commenti filosofici, e con questa codificazione finale, aveva dato all'Europa non un sistema politico, ma gran parte, se non tutto, il suo diritto privato. A questo punto di vista il *Corpus juris* fu per molto tempo una preziosa miniera (nn. 328-349). L'influenza politica del diritto romano fu specialmente grande nell'ordinamento municipale. Sebbene Roma abbia lasciato quasi sempre alle città provinciali i loro sistemi amministrativi, assunse però un certo controllo sulla loro amministrazione, modificandone a poco a poco le forme e le consuetudini che non andavano d'accordo coi suoi metodi. Inoltre in Italia, sulle rive del Reno e in altre posizioni strategiche importanti dell'Impero, fondò colonie di cittadini tratte dal proprio seno, che costruivano città fortificate, dove non esisteva alcuna agglomerazione umana o si impadronivano di qualche villaggio indigeno. In entrambi i casi si importavano le istituzioni municipali di Roma, e così avvenne che anche città straniere trovandosi vicine a queste colonie romane, vennero prendendone le abitudini politiche. Quando i Teutoni invasero l'Europa occidentale e meridionale vi trovarono numerosi municipî prettamente romani.

283. Diffusione e influenza del diritto privato romano. — Dai codici imperiali più che il diritto pubblico venne tolto però il

Digitized by Google

diritto privato. A misura che si estendeva la cittadinanza a tutte le provincie dell'Impero, vi prevalse il diritto privato di Roma. Era stato generalizzato anche per rispondere ai diversi bisogni e alle esigenze delle circostanze presso popoli infinitamente varî, per adattarlo al commercio e alla proprietà nel vasto mondo romano, a tal punto che diventò universalmente accettato ed applicato quanto era possibile. Comprendeva disposizioni ampie e scientifiche per l'affermazione, il riconoscimento e il rispetto dei diritti individuali e dei diritti contrattuali; era senza paragone più ampio e adattabile di qualsiasi legge che l'ingegno dei barbari avesse potuto inventare se si fosse proposto di contrastare la sua supremazia: si riconobbe persino che aveva preveduto quasi tutti i bisogni legali che si erano venuti rivelando durante le ultime fasi del suo sviluppo. Era destinato ad essere una miniera inesauribile di ispirazioni, un insieme di leggi adatte a tutte le circostanze.

284. L'impero giuridico di Roma nel V secolo. — Gli invasori che passarono il Reno nel quinto secolo dell'êra nostra, trovarono nei territorî conquistati il diritto e le istituzioni romane. Vi erano dovunque città organizzate sul modello di Roma, e popolazioni più o meno completamente soggette al dominio di essa quanto ad idee e a consuetudini legali. Le loro relazioni con queste istituzioni, l'azione e la reazione reciproca del diritto romano e delle consuetudini teutoniche hanno una grande importanza per la storia dei Governi medioevali.

285. Influenza delle istituzioni mosaiche. — Sarebbe erroneo attribuire alle idee legali di Roma una influenza esclusiva sullo sviluppo delle leggi o delle istituzioni del medio evo. I Teutoni subirono non solo l'influenza di Roma, ma quella del Cristianesimo; lo spirito ebraico importato in Europa col mezzo della Chiesa ebbe pure la sua influenza. La legge mosaica contribuì col diritto romano ad inspirare gli atti umani, a creare le istituzioni che dovevano preparare il mondo moderno. Se fosse possibile comprendere i sottili pensieri che furono l'origine fondamentale delle nostre presenti consuetudini nella vita privata e nell'azione dello Stato, riuscirebbe facile riconoscere quanto dobbiamo agli Ebrei, oltre alla loro influenza religiosa.

Digitized by Google

NOTE AL CAPITOLO IV.

Per i testi del diritto romano vedansi:

BRUNS C. G., *Fontes juris romani antiqui*, 7ª ediz. edita sulle traccie di T. MOMMSEN da O. GRADENWITZ (ted.), due volumi in-8°, Tubinga 1909.

Corpus juris civilis, editio stereotipa altera. Institutiones, recognovit PAULUS KRÜGER; *Digesta*, T. MOMMSEN; *Codex Justinianeus, recognovit* P. KRÜGER; *Novellae, id.* R. SCHOELL, quattro volumi, Berlino 1904.

COSTA E., *Storia delle fonti del diritto romano*, 250 pagine, Torino 1909.

DERNBURG A., *Pandette* (ted., prima trad. ital. di B. CICALA), quattro volumi, Torino 1905-1907.

Fontes juris romani antejustinianei, ad usum scholarum, ediderunt S. RICCOBONO, I. BAVIERA, C. FERRINI, due volumi, Firenze 1908.

HEUMANN H. G., *Dizionario delle fonti del diritto romano* (ted.), 660 pagine, 9ª ediz., Jena 1909.

HUSCHKE, *Jurisprudentia antejustinianea: quae supersunt* (lat. e ted.), 764 pag., Lipsia 1875.

Per commenti e illustrazioni:

AMOS SHELDON, *Storia dei principî del diritto civile di Roma* (ingl.).

CARLE GIUSEPPE, *Le origini del diritto romano: ricostruzione storica*, 641 pagine, Torino 1888.

COGLIOLO P., *Storia del diritto privato di Roma dalle origini all'Impero*, due volumi, Firenze 1896.

FERRINI C., *Manuale di Pandette*, 990 pagine, Milano 1904.

GIRARD P. F., *Manuale elementare del diritto romano* (franc. e trad. ital. di C. LONGO), 1140 pagine, Milano 1909.

HADLEY J., *Introduzione al diritto romano* (ingl.), Nuova York 1880.

HOLLAND T. C., *Instituzioni di Giustiniano.*

JHERING B. VON, *Spirito del diritto romano nelle varie fasi del suo sviluppo* (ted. e franc.), quattro volumi, Gand 1877-1878. — *Storia dell'evoluzione del diritto romano* (ted. e franc.), 122 pagine, Parigi 1900.

MACHELDY F., *Manuale delle istituzioni del moderno diritto romano* (ted. e ingl.), Filadelfia 1883.

MOREY W. C., *Manuale dei principî del diritto romano* (ingl.), Nuova York 1885.

PEROZZI S., *Istituzioni di diritto romano*, due volumi, Firenze 1906-1908.

Per il rapporto tra il diritto romano ed i moderni sistemi legislativi:

HAHN, *La conformità materiale dei principî del diritto romano e del diritto germanico* (ted.), Berlino 1856.

MACKENZIE, *Studî sul diritto romano con rapporti alle leggi di Francia, Inghilterra e Scozia*, 424 pagine (ingl.), 3ª ediz., Londra 1870.

REEVES J., *Storia del diritto inglese dal tempo dei Romani alla fine del regno di Elisabetta*, con una Introduzione di W. A. FINLASON sulla natura della storia legale, sull'evoluzione delle nostre leggi e sull'influenza del diritto romano sulla loro formazione (ingl.), Londra 1869.

SCHMIDT, *Le differenze sostanziali tra il diritto romano e il diritto germanico* (ted.), Berlino 1853.

Digitized by Google

SCRUTTON F. E. *Influenza del diritto romano sulle leggi inglesi* (ingl.), Nuova York 1885.

SERAFINI FILIPPO, *Istituzioni di diritto romano comparato al vigente diritto civile italiano*, due volumi, 8ª ediz., Torino 1909.

TOMKINS F., JENKEN H., *La legge romana.*

WILLIAMS G., *Le Istituzioni di Giustiniano illustrate colla legislazione inglese* (ingl.), Londra 1883.

E tra le opere di carattere più generale si vedano:

AUSTIN G., *Letture di giurisprudenza* (ingl.), due volumi, Londra 1873.

BRYCE G., *Il Sacro Romano Impero* (citato).

MAINE SUMNER H. S., *Opere varie* (citate).

MUIRHEAD G., *Storia del diritto privato di Roma* (trad. ital. di L. GADDI), 476 pagine, Milano 1888.

PADELLETTI GUIDO, *Storia del diritto romano*, 2ª ediz., 707 pagine, Firenze 1886.

SEELEY G. R., *Imperialismo romano.*

SMITH W., *Dizionario* (citato).

SOHM RODOLFO, *Istituzioni di diritto romano* (ted. e ingl.).

Per lo studio dell'evoluzione storica del diritto romano si vedano:

CLARK E. C., *L'antico diritto romano* (ingl.), Londra 1872.

HEINECII H., *Opera*, otto vol. in-4° (lat.), Ginevra 1744-1749. — *Elementa juris civilis secundum ordinem Pandectarum*, 825 pagine, Ginevra 1747.

MEYER G. D., *Spirito, origine e progresso delle istituzioni giudiziarie dei principali Stati d'Europa* (franc.), Parigi 1823.

MOMMSEN T., *Storia di Roma* (citata). — *Disegno del diritto pubblico romano* (ted. e trad. ital. di P. BONFANTE), 459 pagine, Milano 1904. — *Compendio del diritto pubblico romano* (ted.), 390 pagine, Lipsia 1907.

ORTOLAN J., *Legislazione romana*, 10ª ediz. (franc.), tre volumi, Parigi 1876.

PHILLMORE G., *Introduzione allo studio della storia del diritto romano* (ingl.), Londra 1848.

POTHIER R. H., *Le Pandette di Giustiniano disposte in nuovo ordine con le leggi del Codice e le Novelle* (trad. ital. di A. BEZZARINI), quattro volumi, Venezia 1842.

PUCHTA G., *Corso delle istituzioni presso il popolo romano* (trad. ital. di G. POLI sulla 5ª ediz. tedesca), tre volumi, Milano 1858.

RIVIER ALFONSO, *Introduzione storica allo studio del diritto romano* (franc.), Bruxelles 1881.

SAVIGNY F. K. VON, *Storia del diritto romano nel medio evo* (ted. e trad. ital. di E. BOLLATI), tre volumi, Torino 1854-1857.

WALTER, *Storia del diritto romano* (ted.), 3ª ediz., due vol., Berlino 1840-1860.

WINDSCHEID B., *Diritto delle Pandette* (ted. e trad. ital. di C. FADDA ed E. BENSA, con riferimento al diritto italiano vigente), Torino 1902.

Digitized by Google

CAPITOLO V.

ISTITUZIONI E GOVERNO TEUTONICO NEL MEDIO EVO

286. Le tribù teutoniche a contatto con Roma. — Le tribù teutoniche che al quinto secolo e nei successivi si precipitarono alla conquista dell'Impero romano d'Occidente non erano completamente straniere al mondo su cui si rovesciavano. I Romani avevano spesso invasa la Germania, e sebbene frequentemente respinti, avevano acquistato almeno una specie di supremazia morale, se non materiale, sui Germani. Le tribù che vivevano presso al Reno e al Danubio, avevano avuto più lunghi contatti coi signori del Mediterraneo e del mondo occidentale e per conseguenza la civiltà romana aveva avuto su di essi profonde influenze. Inoltre i Teutoni erano penetrati in gran numero nel mondo romano e vi avevano cercato individualmente fortuna e benessere, sposandone le idee assai prima che i barbari lo avessero invaso a mano armata. Da queste grandi razze che aveva potuto sottoporre al suo giogo, Roma aveva tolto alcune delle sue più forti legioni. Negli ultimi tempi dell'Impero le legioni romane accoglievano molti Germani chiomati e robusti, e non pochi dei migliori ufficiali e dei più alti funzionari erano di sangue barbaro.

287. Istituzioni teutoniche primitive. — Quando Franchi, Goti, Burgundi scesero armati a soppiantare il dominio romano recarono con essi una particolare individualità del tutto nuova ed intatta in quell'Europa occidentale dilaniata dalle discordie romane e scossa da tutti i sintomi della decadenza. Ebbero nella storia delle istituzioni una funzione propria ed originale. Erano vissuti sino allora soggetti ad un sistema di Governo primitivo, nel quale si combinavano in modo completo, sebbene confuso, l'unità della tribù e l'indipendenza individuale. Presso di essi, come presso tutti i popoli ariani, la parentela costituiva la base

Digitized by Google

dell'associazione, la sanzione primitiva dell'autorità e la famiglia era l'unità del Governo. I parenti, uomini della medesima tribù, si aggruppavano in villaggi e i villaggi serbavano senza difficoltà le loro autonomie regolando nelle proprie assemblee gli affari personali comuni a tutti i membri, amministrando i beni collettivi. Le terre erano proprietà comune, e venivano concesse in lotti distinti agli uomini liberi del villaggio con una certa equità, per essere coltivate da un individuo o da una famiglia. Nell'Assemblea del villaggio si eleggevano i capi che esercitavano le funzioni pubbliche. La soluzione delle questioni più importanti relative all'amministrazione della giustizia, non incombeva ad essi, ma alla stessa Assemblea del villaggio; e l'autorità giudiziaria loro attribuita apparteneva del pari ad *assessori* scelti fra tutti gli uomini liberi del villaggio.

288. Nobili, liberi e servi. — Non tutti gli abitanti del villaggio erano liberi. Alcuni non partecipavano ai diritti politici e coltivavano la terra loro assegnata come servi del Comune; altri si trovavano in posizione anche inferiore, come semplici schiavi. D'altra parte alcuni erano più che liberi; per una ragione o per l'altra si erano elevati sino a una nobiltà incontestata, ad una posizione stimata, con una situazione economica che li metteva al di sopra degli altri abitanti. La nobiltà non implicava eccezionali privilegi politici, procurava soltanto una maggiore considerazione, per cui il nobile aveva maggior titolo alle funzioni attribuite dall'Assemblea del villaggio. I poteri dei nobili dipendevano più che dal suo sangue, dalle franchigie del Comune.

289. Governo intercomunale. — Di rado un villaggio era completamente isolato, senza alcun legame con altri centri familiari o con tribù analoghe. Ma quando ciò avveniva, il potere della sua Assemblea (*moot*) non si limitava alla scelta dei pubblici funzionarî, alla gestione delle proprietà comunali e all'amministrazione della giustizia. Poteva altresì dichiarare la guerra e nominare i comandanti dell'*esercito* (*host*) comunale. Le questioni importanti, concernenti la guerra e gli affari esteri, erano però di solito attribuite ad Assemblee che rappresentavano parecchi villaggi. Varie comunità erano collegate in gruppi federali, ovvero costituivano leghe speciali; la grande conferenza generale di questi confederati convocava l'esercito, nominava i capi, e talvolta sceglieva anche coloro ai quali veniva affidata l'amministrazione di tutti i villaggi insieme riuniti.

290. Il Comando militare: Il « Comitatus ». — I capi scelti al comando dell'esercito erano di solito uomini sperimentati, adatti

Digitized by Google

ad ispirare fiducia ed a suscitare l'emulazione dei seguaci; sebbene messi a capo delle truppe per una sola campagna, non cessavano di essere, anche in tempo di pace, almeno virtualmente, i capi di qualsiasi impresa militare, di ogni audace avventura. Talvolta rompevano la monotonia di una pace triste e inattiva raccogliendo attorno ad essi una banda di volontarî e mettendosi in marcia per predare e saccheggiare presso qualche tribù vicina. Intorno a uomini di questo stampo si raccoglievano molti giovani risoluti, sitibondi di avventure od anche soltanto per perfezionarsi nell'esercizio delle armi. Vennero costituendo una specie di casa militare, il *Comitatus* del capo prescelto, il suo seguito permanente inseparabile, unito a lui dai più intimi legami di fedeltà, ospite della sua mensa, pronto a difendere la sua persona e ambizioso di uguagliarne il valore sul campo di battaglia. Era una eletta di uomini che il capo doveva nutrire, equipaggiare, ricompensare in caso di imprese fortunate, e che a sua volta doveva essere sempre pronta al suo servizio, accrescendone l'importanza sociale, assicurandogli un posto più elevato nella tribù.

291. Il sistema teutonico e il sistema romano. — Questo doppio carattere di confederazione di tribù e di supremazia personale, per quanto ricordasse in molti punti lo stato primitivo, era molto diverso dal carattere politico delle istituzioni romane al tempo dell'invasione. Non solo si trattava di uomini rozzi, primitivi, in condizioni di civiltà meno progredite, ma taluni principî di queste genti erano in assoluta contraddizione coi concetti fondamentali della vita politica romana.

292. Sudditanza romana. — La differenza essenziale fra i due sistemi può esprimersi all'ingrosso nel seguente modo: il sistema teutonico era essenzialmente personale, il romano impersonale. Il soldato e il cittadino romano non conobbero mai la fedeltà personale, fondamento del primitivo stato politico della Germania. Il Romano è subordinato allo Stato, e questa subordinazione, come ho detto innanzi, era così completa che in fatto come in diritto, era assorbito dallo Stato come figlio di una grande famiglia politica. In città doveva obbedienza ai funzionarî pubblici, in guerra al capo, ma questi obblighi duravano quanto il mandato del funzionario o del capo. Si doveva fedeltà al funzionario ed al capo, solo in quanto rappresentavano lo Stato di cui erano la temporanea personificazione. Il cittadino e il soldato dovevano loro anche la vita, perchè rappresentavano lo Stato, e di fronte allo Stato il Romano non aveva alcun

Digitized by Google

diritto. Perciò il funzionario e il comandante militare sino a che erano in ufficio forniti dell'*imperium* erano onnipotenti; i loro atti ufficiali potevano essere discussi soltanto dopo cessate le loro funzioni, quando non rappresentavano più lo Stato. Naturalmente questo principio era molto attenuato dopo l'invasione dei barbari, ma non aveva cessato mai di essere il fulcro della politica romana.

293. Sudditanza personale del Teutone. — Presso i Teutoni l'associazione politica era fondata su opposti principî. Quando trionfarono definitivamente dell'Impero, vennero governati e stretti fra loro dal principio della fedeltà personale. In Germania, come abbiamo veduto (n. 290), le relazioni coi capi non cessavano dopo che la pace era stata ratificata dalla comunità, sebbene venissero allora a cessare i loro poteri. Molti, i migliori e più valenti, rimanevano membri del *Comitatus*, legati al capo, per la supremazia personale che aveva acquistato su di loro. Ciascuno era fiero di essere membro della casa del capo da lui scelto, tutto aspettando dal suo favore e facendo parte del seguito come a Roma avrebbero fatto appena i più umili clienti. Per un osservatore romano questa politica individualista presentava caratteri singolari e sorprendenti. Con siffatto sistema, gli individui avevano una libertà verso il potere, una indipendenza personale rispetto a tutto ciò che è ufficiale, da sembrare ai Romani non solo bizzarra, ma incompatibile con l'idea dello Stato.

294. Coesistenza temporanea dei due sistemi. — Per molto tempo dopo il periodo in cui i Teutoni stabilirono il loro dominio sui popoli romanizzati dell'Europa, le istituzioni romane e le teutoniche vissero parallele, continuando a reggere separatamente i due popoli. I Germani non cercarono di sradicare l'antica popolazione, nè di distruggere le antiche leggi dell'Impero. Recarono in mezzo ad essa i loro costumi, pur serbandoli per sè, senza imporli ai nuovi sudditi. S'impadronirono per loro uso personale di vasti tratti dei paesi conquistati, vi stabilirono quelle libere proprietà fondiarie che avevano nelle sedi natìe e fondarono il loro regime sociale su basi consuetudinarie, scacciando gli antichi proprietarî di queste terre o riducendoli in ischiavitù; lasciarono però intatta la maggior parte delle terre che continuò ad essere occupata come prima. Naturalmente i costumi teutonici che erano quelli della razza dominante, influirono sempre più, sebbene talvolta in modo inavvertito, sulle consuetudini romane; di rimando i principî di diritto romano che erano quelli di una civiltà superiore molto più sviluppata,

Digitized by Google

per la quale i Teutoni avevano da lungo tempo un profondo rispetto, ebbero una seria influenza sui costumi teutonici che si trovarono in cotal guisa accanto. Il regime politico romano entrato completamente nelle consuetudini degli antichi abitanti delle provincie, ad onta dei disordini degli ultimi tempi dell'Impero, conservava pur sempre buona parte dell'antico vigore e della innata potenza. Come aveva fortemente colpita l'immaginazione dei Germani quando i contatti non si erano molto allontanati dai confini geografici, doveva esercitare un'influenza predominante quando si consolidò colle loro consuetudini. I Germani nulla fecero per sottrarsi ai costumi romani, al contrario, li tollerarono, li rispettarono, li imitarono.

295. Lo "statuto personale". — Quella che pareva tolleranza da parte dei Teutoni era in realtà il risultato di concetti generalmente ammessi dalla loro razza. Le moltitudini sparse sui territorî dell'Impero erano ben più considerevoli e rette da svariate legislazioni, quali non avevano mai conosciuto i Teutoni che vivevano della loro vita comunale nelle natìe foreste della Germania. Rappresentavano tribù unite, affini fra loro, appena unite da un vincolo federale, se pure potevano dirsi soggette ad un Governo comune. Ciascuna aveva la propria legge. I Franchi Sali avevano proprie leggi e consuetudini, altre ne avevano i Franchi Ripuari; Franchi e Burgundi avevano diritti e abitudini diverse; e presso i Teutoni si rispettava dovunque il principio per cui, comunque si unissero ad altri per una comune intrapresa, ciascun uomo aveva il diritto di essere giudicato e di conservare il proprio *statuto* in conformità alla legge del suo paese e alle consuetudini della sua gente. Ciascuno aveva privilegi personali di razza o di consuetudini; ciascuno aveva il diritto di dipendere soltanto dalla propria legge personale, dalla legge della sua tribù e del paese natìo. Così almeno possiamo riassumere le loro idee. Nel consentire, adunque, agli abitanti del territorio romano di conservare essi pure le loro leggi, i conquistatori seguirono una consuetudine loro connaturata, in teoria ed in pratica.

296. Influenza reciproca dei sistemi romano e teutonico. — Per quanto si può dire in questa sommaria esposizione delle reciproche influenze romane e teutoniche, quelle dei Teutoni prevalsero sopratutto nell'ordinamento politico, quelle dei Romani nello sviluppo del diritto privato. Naturalmente i Teutoni cercarono di riprodurre nei paesi da essi conquistati le istituzioni comunali dei loro paesi primitivi; di organizzare il nuovo regime politico, conforme alle consuetudini tradizionali, sul fondamento

Digitized by Google

della libera proprietà della terra e dell'amministrazione locale autonoma, con un'equa divisione delle spoglie sul principio dell'eguaglianza individuale fra gli uomini liberi delle tribù. Nei territorî invasi avevano distrutto ogni traccia dello Stato romano, e si trovò insieme distrutto il *diritto pubblico* romano. Rimasero le istituzioni di diritto privato che modificarono a poco a poco il sistema teutonico. Questo sistema si fondava, tanto riguardo al carattere politico, quanto negli altri punti, sulle relazioni individuali, e siccome l'esempio delle consuetudini romane, sempre conservate dalle popolazioni conquistate, modificò queste relazioni, ne risultarono inevitabilmente grandi modificazioni nell'ordinamento politico. Queste modificazioni non seguirono però nel senso della riproduzione dei metodi politici romani, ma nel senso della creazione di quel sistema politico che chiamiamo *medioevale*.

297. Influenza romana sul diritto privato. — L'influenza romana si fece sentire direttamente e potentemente col mezzo del diritto privato. Ne era derivato un sistema troppo completo e perfetto, troppo conveniente alle nuove condizioni nelle quali si trovava il paese per non avere una influenza decisiva sugli ordinatori del nuovo stato di cose. I popoli teutonici, capi e inferiori, erano ben preparati per ammirare ed imitare le istituzioni civili romane. I capi volevano darsi l'aria di essere i successori dell'imperatore romano. Stabilito il loro potere, non tardarono a ridurre la legge che doveva essere applicata ai loro sudditi a forma di codice, come Teodosio, codici rozzi, ma formalmente perfetti. Il re dei Burgundi, Gundobaldo, ne aveva messo insieme uno servendosi dei codici romani, degli scritti di Paolo e di Gaio, di commenti e interpretazioni scolastiche anteriori al cinquecento dell'êra cristiana, cinque anni dopo aver dato al suo popolo una codificazione analoga alla legislazione indigena. Il nuovo codice fu la *lex romana Burgundiorum*, distinta dalla legge dei Burgundi; le sue norme erano destinate a reggere principalmente i popoli conquistati, non i Burgundi (1). Nel 506 fu pubblicata la *lex romana Visigothorum*, il Codice romano dei Visigoti, per ordine di Alarico II, generalmente conosciuto col nome di *Breviario di Alarico*, la migliore e la più importante delle codificazioni barbare della legge romana. Infatti è l'unica sorgente di diritto romano conosciuta nel sud della Francia sino al XII secolo. La Germania e l'Inghilterra ne tolsero le loro

(1) Fu autore della legge un giureconsulto romano.

Digitized by Google

cognizioni in fatto di legge romana sino al secolo XI (1). Verso il 511 — la data è alquanto incerta — Teodorico il Grande promulgò una compilazione analoga della legge romana per il suo regno degli Ostrogoti in Italia, che conosciamo col nome di *edictum Theodorici* (2). Il fatto che questi grandi sovrani cercarono di dare ai loro sudditi una legge scritta romana insieme ad una legge scritta barbara, dimostra come durasse l'influenza romana; inoltre il fatto che soltanto i sacerdoti erano abbastanza colti per intraprendere queste codificazioni, dimostra che i principî giuridici di Roma si venivano infiltrando anche nelle leggi dei barbari, perchè lo spirito politico e scientifico della Chiesa aveva le sue reclute nelle tradizioni e nella legge romana. Continuò tuttavia a prevalere il carattere personale della legge. Neppure i grandi uomini di Stato, come Carlomagno, si servivano del loro potere per sradicare le consuetudini locali o per scemare l'autorità degli statuti personali. L'attore o il reo convenuto determinavano nelle cause il reciproco diritto ad essere giudicati secondo il proprio statuto personale; in ogni caso, la consuetudine decideva quale dovesse esser seguìto.

298. Le città romane. — Il diritto romano aveva la sua rocca nelle città. Ivi aveva una influenza intensa e vivace, e i conquistatori, per molto tempo, non osarono attaccarlo. Il Teutone tardò ad adattarsi a vivere in città, nella cinta di salde mura, in mezzo alle case. Le abitudini natìe lo chiamavano a più libera vita; la città chiusa era ambiente troppo severo, troppo convenzionale, troppo ristretto per il suo costante bisogno di attività. Perciò fu pago di ottenere intanto la formale soggezione delle città; ma tardò molto prima di andare a dimorarvi e di prender parte alla vita municipale. Durante questo tempo non solo il diritto privato romano, ma anche le tradizioni municipali preparavano le città al potere e all'indipendenza, che dovevano reclamare e di cui avrebbero goduto nel medio evo. Diedero così prova di essere i più vivi residui della sovranità romana. Custodirono gelosamente il diritto di Roma e i suoi principî politici. Non solo l'Italia, ma i paesi vicini al Rodano e al Reno erano disseminati di queste fortezze irriducibili dell'antica influenza che aveva dominato il mondo; grazie ad esse durava ancora, e, all'occorrenza, doveva conseguire nuovi trionfi.

(1) L'editto di Alarico, o piuttosto di Atalarico (526-534), contiene poche disposizioni. GRETSCHEL, *Ad edic. At. comment.*, Berlin 1828.

(2) RHON, *Comment. ad ed. Theodor.*, 1816; GAUDENZI, *Gli editti di Teodorico ed Atalarico*, 1884.

Digitized by Google

299. Fusione dei due sistemi. — A poco a poco si riuscì a questa fusione delle consuetudini germaniche col diritto e con le idee romane, da cui, dopo un lungo periodo di fermentazione, doveva uscire la vita politica moderna. Durante il medio evo il Governo uscì a poco a poco dall'individualismo connesso alle abitudini delle razze germaniche, per assumere la forma di un assolutismo analogo a quello dell'Impero romano. Il periodo intermedio costituì il *feudalismo*.

300. Le istituzioni teutoniche e la conquista. — Il feudalismo fu però preceduto da modificazioni nel sistema teutonico, che furono piuttosto la conseguenza diretta delle conquiste, che il risultato dei contattì con le genti romanizzate.

301. I. La nuova monarchia. — Le migrazioni e le conquiste dei Teutoni svilupparono in breve il principio dell'individualismo, il principio della fedeltà personale (*allegiance*). Non conquistavano i nuovi territorî, dove si dovevano stabilire come bande isolate di predoni; emigravano intere nazioni. Fu un movimento di razze, non di soli eserciti. Venivano tutti i liberi della tribù, traendosi dietro le famiglie, gli schiavi, tutto quello che possedevano, come se fossero mossi per uno spostamento definitivo. Nella vita errante non hanno potuto conservare l'ordinamento delle epoche di stabilità e di pace. Arrivarono, a quanto pare, disciplinati, subordinati, con un'autorità reale in certo modo riconosciuta e avviata a diventare permanente. Furono costretti ad elevare alla dignità reale il capo dell'esercito. Come tribù confederate, sui loro antichi territorî avevano scelto altra volta re, i quali, con la loro dignità ufficiale e col carattere sacro, cementavano l'unità della tribù, presiedevano le Assemblee della nazione e in ragione della posizione più elevata avevano proprietà più ampie dei compagni, i nobili della tribù. Ma questi re primitivi, come i re greci dei canti di Omero, erano poco più che presidenti patriarcali, « primi, tra eguali ». Più tardi, nella Gallia, nell'Inghilterra, nella Spagna, i re che si trovarono a capo delle migrazioni di popoli dovettero anche dirigerle. Erano stati dapprima capi degli eserciti invasori, che avevano incontrate e sconfitte le legioni romane accorse a sostenere l'urto terribile; sino a che la conquista non fu completa continuarono a comandare le truppe per compierla. Dopo la conquista, la loro autorità era più che mai necessaria per organizzare i vincitori. Il risultato conseguito era pertanto logico ed inevitabile: i re diventarono i titolari di un potere sovrano che i popoli germanici non avevano mai conosciuto. Tuttavia, per quanto grande fosse questa

Digitized by Google

trasformazione quasi improvvisa dei capi militari in monarchi, questi non furono allora quali più tardi i re di Francia, quando la feudalità raggiunse la sua maggior perfezione.

302. II. Modificazioni nella proprietà fondiaria. — I popoli invasori presero, senza dubbio, sin da principio possesso delle terre conquistate e se le appropriarono in modo poco diverso da quello usato in Germania, salve le modificazioni derivanti dal fatto che le terre conquistate erano già occupate da una popolazione indigena, che non intendevano di spodestare, mentre la sua presenza, anche in condizione servile, doveva necessariamente influire sul sistema dei nuovi padroni. Coloro ai quali si lasciò la proprietà mutarono l'antica soggezione verso il proprietario romano, con un proprietario germanico; ma costituirono una nuova classe di cittadini nello Stato politico germanico e necessariamente coll'influenza romana modificarono i costumi teutonici riguardo alla proprietà fondiaria.

303. Le cause principali delle modificazioni derivarono dalle circostanze della conquista. Il territorio conquistato fu naturalmente utilizzato, almeno in gran parte, dai capi degli invasori in conformità alle esigenze militari e strategiche. Anche allora, come sempre, questi capi tennero per sè la parte del leone nelle terre conquistate colle armi, e, grazie ai loro doni, anche i principali compagni si trovarono ben provvisti nelle nuove terre. Indi la creazione di un nuovo vincolo personale, l'istituzione di uno stato di cose gravido di profonde modificazioni sociali. Con l'influenza di questi doni, i capi dell'invasione riunivano intorno ad essi proprietarî di potenza poco inferiore alla loro e diventavano facilmente re assoluti, togliendo alla società ogni possibilità di armonia e di unità. Il potere si spezzò in minuti frammenti, in un gran numero di piccole signorìe e così nacque il sistema feudale.

304. Il sistema feudale. — Questa complessa istituzione che chiamiamo *Sistema Feudale*, non fu conseguenza di un unico avvenimento. Il feudalismo era di per sè una cosa complicata, l'avvenimento in seguito al quale le tribù armate stanziate sui territorî conquistati si vennero organizzando a Stati, e si prepararono ad un nuovo ordine di cose, nel quale il fiero individualismo teutonico si doveva piegare ad una nuova disciplina, fatta di subordinazione e d'obbedienza. Quando il sistema ebbe il suo pieno sviluppo, la società rassomigliò ad un esercito spiegato in campo; ogni uomo libero aveva diritto ad un pezzo di terra che poteva coltivare da sè e possedeva a titolo di feudo

Digitized by Google

militare, a condizione di prestare servizio a colui che la concedeva, al sovrano e capo immediato, quantunque volte era chiamato da lui, diportandosi in tutto come leale compagno, con fedeltà di soldato. Prima di queste migrazioni e delle conquiste che lo portarono sopra nuovi territorî, ciascun Teutone scendeva in campo quando era chiamato pel dovere personale che gli incombeva in seguito all'appello della libera Assemblea del popolo; non era affatto un dovere connesso alla proprietà della terra.

Col nuovo regime venne invece a connettersi colla terra; il vincolo non riguardava l'esercito o il capo alla cui fortuna si era associato, ma colui che gli aveva data la terra. Così, tranne il re, tutti i liberi tenevano la terra da qualcheduno. La società militare pose salde radici nella terra che forniva un esercito dove ciascuno aveva posto ed ufficio determinato. Sanzione del dovere era la perdita della terra. La società che avrebbe dovuto sfasciarsi, se la sfrenata indipendenza dei Teutoni non fosse stata in cotal modo temperata e disciplinata, veniva mantenuta da una specie di gerarchia di dipendenze personali connesse alla terra. Vi era una serie non interrotta di grandi e piccoli proprietarî, i piccoli dipendevano dai grandi, e tutti, almeno nominalmente, dal re, centro e capo della gerarchia. Tale era il modello della società feudale.

305. Genesi del sistema. — Si possono distinguere in tesi generale le varie fasi attraversate da questo sistema politico. Parecchi secoli occorsero a metterlo insieme, forze quasi innumerevoli contribuirono a creare le sue parti costitutive, ma l'evoluzione si può esporre in brevi parole. Anzitutto i conquistatori teutoni si impossessarono senza dubbio della terra, con la rozzezza natìa; ciascuno, qualunque fosse la sua importanza, ebbe la sua parte nel territorio conquistato, e come nelle natìe contrade, il paese fu coperto di liberi proprietarî, poco disposti a riconoscere un padrone e ad assoggettarsi a un'autorità non emanata da essi. Tuttavia le parti di territorio concesse ai capi degli eserciti invasori furono di necessità più considerevoli di quelle dei semplici combattenti, e la parte del re fu la più grande di tutte. Quelli che ebbero così vaste estensioni di terra, poterono aumentare l'autorità personale e il prestigio con donativi (*benefices*), trasferendo cioè ai prossimi compagni qualche tratto delle loro terre, donativi revocabili a volontà, condizionati alla fedeltà e al servizio. I nuovi re strinsero inoltre più intimi legami coi loro sudditi e cogli agenti immediati, mediante il

Digitized by Google

giuramento d'*omaggio*, che ne faceva altrettanti vassalli e li costituiva in *Comitatus* permanente. Era naturale compensare questi uomini con altri benefizî e da questo sistema derivò col tempo una nuova associazione politica. I vassalli diretti dovevano avere dal signore doni di terre, e in cambio erano tenuti a rendere omaggio al signore. A questo modo terra e vassallaggio si associarono con un vincolo indissolubile, chi aveva terre largiva *benefizî*, per avere vassalli.

306. Il vassallo era tenuto soltanto ai servizî che potevano esser chiesti ad un uomo libero, e nulla avevano di umiliante. Il Teutone non aveva mai considerato come fatto umiliante appartenere al *Comitatus* o al seguito personale di un gran capo. Si sarebbe sentito umiliato di pagare un tributo, di assumere un lavoro manuale, di obbligarsi ad un servizio indeterminato: il servizio militare non era contrario alla dignità dell'uomo, anche tenuto a quanto vi era connesso. Si aggiunga che oltre alle grandi proprietà fondiarie, nell'evoluzione del nuovo ordine di cose, prevalse la consuetudine di attribuire un diritto generico di giurisdizione e di amministrazione, una lunga lista di privilegi (*immunities*), o di esenzioni rispetto all'Autorità superiore in tutte le materie non militari, il che trasformava una grande proprietà in un piccolo regno. Coloro ai quali erano concessi i maggiori appezzamenti, ebbero altresì il diritto di comportarvisi come sovrani assoluti, di coscrivere eserciti, battere moneta, imporre tasse, tenere proprî tribunali. Questi privilegi furono per qualche tempo revocabili a volontà del donatore, ma finirono col mettere radice, diventarono ereditarî nelle grandi famiglie e costituirono il nuovo sistema politico.

307. La teoria del sistema era naturalmente opposta al principio dell'eredità. Ogni *feudo*, cioè ciascuna terra data al vassallo, aveva per condizione la prestazione del servizio militare; nessun sovrano poteva essere sicuro che il figlio di un vassallo lo servirebbe fedelmente come il padre. La consuetudine volle frattanto che quando l'erede assumeva il feudo, pagasse un tributo. Una volta ammesso il principio dell'eredità, ne derivò la necessità della primogenitura, perchè il feudo e la annessa responsabilità non potevano esser divise. Venne naturalmente vietata la cessione di una parte del feudo salvo accordi; di regola doveva rimanere integro. Ciò non impediva ai vassalli che avevano vaste terre di accordarne a loro volta una parte in feudo ad altri al medesimo titolo cui essi tenevano le loro, il che ne accresceva la potenza e li metteva meglio in grado

Digitized by Google

di compiere i doveri verso il signore. Il re era il sovrano nominale di tutti; ma su alcuni aveva autorità diretta e speciale. Egli pure largiva terre e privilegi, a condizione che i suoi favoriti lo servissero come ufficiali e contribuissero a mantenerne l'autorità fra gli altri vassalli. Gli uffici più importanti diventarono ereditarî: concessioni e sottoconcessioni coprirono il paese di una quantità di signori e di vassalli, e al re rimase un'autorità molto vaga. Il primo dovere di ognuno era di servire il sovrano immediato; il re era molto lontano. La varietà dei feudi venne accresciuta anche dal fatto che vaste terre erano state cedute alla Chiesa, la quale, a sua volta, le concedeva in feudo. « Vescovi e monasteri distribuivano terre fra nobili guerrieri con l'obbligo del servizio militare e ne facevano altrettanti vassalli ».

308. Passò molto tempo prima che i piccoli proprietarî fondiarî, usciti dai primi conquistatori, fossero ammessi in questa gerarchia. Di generazione in generazione conservarono la propria indipendenza e la loro distinta proprietà. Ma alla fine furono soprafatti dai progressi del feudalismo. I più grandi signori feudali diventarono troppo potenti per essere vicini sicuri; i legislatori dell'epoca sanzionarono il principio che « non vi poteva essere alcuna terra senza signore »; i liberi più poveri, decimati dalla guerra, con proprietà troppo piccole per sopportare gli oneri dell'indipendenza, videro di anno in anno svanire la possibilità di unirsi, furono costretti ad *accomandarsi* ad un vicino più forte, ad abbandonare le terre loro attribuite in libera proprietà per riaverle come vassalli. Era l'unico modo di assicurarsi la protezione di un signore feudale, senza la quale nessuno era sicuro di far valere le proprie ragioni nei lontani tribunali del re. Ciascuno doveva pensare a difendersi da sè; viveva fuori dell'ordine normale della società e poteva sempre essere costretto a cedere colla prepotenza. Così i due istituti del *beneficio* e della *commendatio* completarono il sistema feudale.

309. Differenze locali nel sistema feudale. — Lo sviluppo del sistema feudale non seguì dappertutto allo stesso modo. In Inghilterra sotto i Sassoni e più tardi sotto i loro parenti Danesi il nuovo stato di cose venne consolidato meglio che altrove dal cemento della fedeltà personale e delle relazioni tra il capo e il *Comitatus* (nn. 290, 293); in Francia ed altrove il feudalismo derivò più direttamente dalle relazioni territoriali indipendenti da quelle fra i capi militari e il *Comitatus*. Nel primo caso si acquistavano le terre e un certo potere per le relazioni personali col re; nell'altro le relazioni personali col re dipendevano

Digitized by Google

dal possesso della terra. In generale, e per parlare insieme della Francia e dell'Inghilterra, si può dire che i benefizî erano di due specie.

In Inghilterra erano per lo più proprietà concesse dal re ai suoi compagni personali (*comites*), ai suoi rappresentanti ed agenti locali od agli addetti alla sua persona in modo meno indipendente, a condizione che fossero sempre pronti a prestargli servizio ed aiuto e gli rimanessero ciecamente fedeli. In Francia i benefizî erano per lo più *allodiali*, cioè terre tenute a titolo indipendente, senza obblighi verso un sovrano, concesse da principio dal re a qualche signore della nuova gerarchia, e riconfermate a titolo di donativo con reciproci doveri di fedeltà e di assistenza. Non bisogna però credere che i benefizî abbiano avuto esclusivamente la prima forma in Inghilterra e la seconda in Francia. In Francia queste terre vennero concesse dal re o da qualche grande del regno; in Inghilterra vennero talvolta date quali terre libere, per venir riprese come donativi. Ogni paese ebbe il suo tipo prevalente, con questo carattere comune che si trattava sempre della proprietà della terra; non era un onere o un donativo diverso, ma in ogni caso una terra posseduta a condizione di fedeltà verso un superiore.

310. Le accomandazioni. — L'accomandazione (*commendatio*) d'altra parte, almeno da principio, non era necessariamente connessa alla terra. Il suo carattere prevalente era riposto nelle relazioni personali piuttosto da padrone a servitore che da signore a vassallo, e fu conseguenza della creazione dei benefizî. I piccoli proprietarî, vedendosi crescere intorno le grandi proprietà e sentendosi sempre più stretti nella rete risultante dall'estensione dei benefizî, ravvisarono la necessità di evitare gli attriti col crescente potere dei nobili vicini, gittandosi nelle loro braccia, affrettando la soluzione temuta e trasformando i loro liberi feudi in terre vassalle del gran signore vicino. Così la società si venne costituendo gerarchicamente sulla proprietà e sulla fedeltà personale: l'uomo libero nullatenente, il proprietario del territorio conquistato conservavano la libertà, ma non potevano avere un proprio fondo per guisa da acquistare titolo a benefizî, e così l'uno e l'altro si trovavano esclusi dal nuovo ordine sociale. Non dovevano alcun servizio speciale ai loro potenti vicini e di conseguenza non potevano reclamarne la protezione e subivano l'oppressione senza rimedio. Furono perciò indotti ad *accomandarsi* a qualche signore che potesse garantire loro almeno la sicurezza compatibile coi tempi, promettendogli

Digitized by Google

in cambio fedeltà e obbedienza. Come dissi, questa relazione non era necessariamente connessa alla terra; ma il piccolo proprietario, al pari del nullatenente, diventava uomo ligio del suo signore non per effetto del benefizio, ma per questa accomandazione. Così prevalse la nuova massima legale: « Nessun uomo senza signore »; ciascuno per *benefizio* o per *accomandazione* doveva avere il suo posto preciso nella società feudale, minuziosamente regolata e classificata.

311. Disgregamento politico. — Così lo Stato venne in cotal guisa a disgregarsi. Non era più un assieme organico, ma una confusa congerie di parti semi-indipendenti. Nessuna Autorità centrale agiva direttamente su tutti gli abitanti in un territorio comune all'intero popolo. Il re governava direttamente soltanto i grandi signori, che secondo la teoria feudale erano suoi vassalli immediati; gli altri cittadini, nei gradini inferiori della scala sociale, si dominavano soltanto attraverso i loro immediati signori. L'autorità filtrava negli strati inferiori della società, passando traverso ai superiori. Il sistema non si fondava sull'obbedienza generale ad una legge comune, ma sulla subordinazione da persona a persona, secondo l'importanza della proprietà.

312. Tale era dunque il sistema feudale. Il re aveva per sudditi immediati soltanto i grandi signori e i proprietarî fondiarî che vivevano sulle sue terre; i grandi signori gli obbedivano in quanto aveva forze militari sufficienti per costringerli all'obbedienza. I vassalli servivano il re quando lo servivano i loro signori e perchè essi lo servivano, per cui prendevano le armi per il re o contro di lui, secondo l'ordine del signore. A dir breve, ciascun signore feudale era il vero sovrano di coloro che per la concessione delle terre dipendevano direttamente da lui. Scendevano in campo per suo ordine, il di lui potere li difendeva da qualsiasi minaccia di oppressione o di spogliazione, ai suoi tribunali soltanto potevano invocare giustizia. Unico titolo e scudo erano la potenza e il favore del signore. La legge si svolse naturalmente in forma consuetudinaria, ma le consuetudini dei feudi erano tra loro diverse. Se giureconsulti e ministri del culto non avessero richiamati a quando a quando i principî di diritto romano nei pareri che davano ai signori, nessuna uniformità avrebbe contribuito a preparare la futura legislazione. Era una sovrapposizione di Governi a Governi, una sconnessa confederazione di piccoli regni diversi.

313. L'idea feudale della sovranità. — Il carattere più notevole del feudalismo consiste nell'identificazione della sovranità

Digitized by Google

colla proprietà. I diritti esercitati dai signori erano in molti casi quelli del sovrano. Non solo decidevano le questioni di proprietà conforme alle consuetudini dei signori e regolavano i diritti privati secondo le leggi particolari dei rispettivi tribunali, ma spesso battevano moneta, percepivano imposte sul commercio, guerreggiavano con vicini e rivali a loro capriccio. Come il re, raccoglievano intorno ad essi un seguito di cavalieri ai quali largivano terre in qualità di sovrani delle piccole signorìe feudali. Erano i capi di questa comitiva, e sempre più esercitavano poteri sovrani come proprietarî sulle terre e sui loro possessori. La sovranità o quanto meno questi frammenti di sovranità erano diventati una proprietà ereditaria, come nell'assetto familiare. Chi fosse riuscito a riunire nelle proprie manî queste signorìe territoriali per guisa da farne un gran regno, ne sarebbe stato il proprietario, e, come tale, il sovrano del regno (n. 323).

314. Il feudalismo e le città. — Le città lottavano frattanto e non senza successo contro il feudalismo. Certamente molte città si trovarono dominate dalla massa imponente di qualche castello feudale, edificato nei dintorni e persino alle loro porte, per lo più sulla vetta di una collina o nell'isola d'un fiume, per cui quasi tutte, presto o tardi, furono costrette a cedere a signori feudali, che estesero su di esse, almeno nominalmente, la loro sovranità. Ma nelle città più importanti e potenti durarono abbastanza l'antica indipendenza municipale e il primitivo ordinamento, per trasmettere ai tempi che videro cadere il feudalismo almeno un ricordo dell'antica vita comunale, alla quale la società doveva il suo primo e sino a quel tempo il maggior vigore. Sopravvisse così la tradizione, una tradizione feconda, che ricordava il vero concetto politico secondo il quale questa vita comunale non era un titolo di proprietà privata suscettibile di vendita o di permuta, ma la volontà cosciente e organizzata di una comunanza di uomini.

315. Le Corporazioni. — Nelle città si costituì inoltre una istituzione sociale semi-feudale, di carattere speciale. L'importanza d'una città non dipendeva dalla proprietà fondiaria degli abitanti, sebbene alcune avessero un vasto territorio, ma dalle ricchezze ammassate nel commercio e nell'industria. L'interno ordinamento delle città era sempre più collegato alle condizioni del lavoro. Così nacque la celebre istituzione delle corporazioni d'arti e mestieri (*Guild*, *Gilde*). Artigiani e commercianti — al pari di ciascun proprietario, e di ogni uomo libero nella società fuori delle città — doveva avere il suo posto in una rigorosa classi-

Digitized by Google

ficazione sociale. Ogni arte, ogni mestiere dipendeva dalla propria corporazione, da un ente chiuso, che aveva speciali regole di ammissione. Per entrarvi era necessario percorrere un alunnato regolato con molto rigore. L'alunno, una volta entrato, era vincolato dai regolamenti dell'arte sua. Le corporazioni erano rappresentate nell'amministrazione della città; e chi non apparteneva ad una di esse non era cittadino attivo. Questo antico ordine di cose è ricordato nel fatto che il palazzo nel quale sono raccolti i principali servizi municipali della città di Londra, come in altre antiche città anglo-sassoni, si chiama il *Guildhall*. Anche le milizie municipali erano tratte dalle corporazioni. Così la città creava i suoi *Stati*, i suoi *Ordini*, il suo assetto sociale come il resto del paese, e costituì il suo sistema feudale.

316. Leghe fra città. — Durante il secolo XIII le maggiori città commerciali delle rive del Baltico e del Reno approfittarono delle occasioni per esercitare un'azione indipendente, procurata loro dalla disgregazione dell'autorità, risultato del sistema feudale, per costituirsi in leghe a difesa dei loro interessi. Per molto tempo queste leghe ebbero i poteri di grandi Stati, faceano la guerra e la pace, percepivano entrate doganali, concludevano trattati ed alleanze. Si proponevano essenzialmente di provvedere alla sicurezza delle strade, di cui avevano bisogno per l'esercizio dei loro commerci. Le più importanti furono l'*Hansa*, comunemente chiamata *Lega anseatica*, che significa appunto corporazione di commercio, e la *Lega renana*. La prima aveva il suo centro nelle grandi città di Amburgo e Lubecca, e fu un tempo in cui comprese ben 90 città fra il Baltico e l'Elba. La seconda aveva a capo Worms e Magonza, e comprese sino a 70 città, alcune molto lontane dal Reno, come Brema e Norimberga, sebbene le grandi vie commerciali che la lega mirava a proteggere si trovassero principalmente lungo la valle del Reno. Molti grandi sovrani furono costretti a mantenersi in buone relazioni con queste leghe nei più bei giorni della loro potenza. Ma le alleanze commerciali erano causa di troppe gelosie e di frequenti discordie, e poichè lo sviluppo delle grandi monarchie territoriali suscitò dannose rivalità, le leghe finirono per sciogliersi.

317. Influenze unificatrici. — Due influenze durante il medio evo contrastarono le forze disgreganti del sistema feudale, preparando l'unificazione e l'accentramento, e furono la Chiesa cattolica romana e il Sacro Romano Impero. Si può dire che Chiesa ed Impero sieno state le grandi ombre di Roma imperiale, la metà temporale e la metà spirituale dell'antico Impero dei Cesari.

Digitized by Google

318. I. La Chiesa cattolica romana ebbe storicamente numerose relazioni coll'Impero romano. Già prima che fosse schiacciato dall'assalto dei Teutoni e dei Turchi, il Cristianesimo era diventato la sua religione ufficiale e riconosciuta. Il papa rappresentava a Roma una delle grandi supremazie della Chiesa imperiale; la Chiesa d'Occidente, separata da quella d'Oriente da inconciliabili differenze dogmatiche, ostentava mire di conquista, era l'evidente eredità diretta della grande Roma pagana degli antichi tempi. Dominava i nuovi padroni, i Teutoni, e si insinuava dovunque nel sistema politico che si sviluppava fra le loro mani. Ogni castello aveva il suo cappellano, ogni villaggio il suo prete, e i grandi dignitarî ecclesiastici diventarono signori feudali, capi di baronìe, membri ad un tempo della gerarchia civile e della religiosa. Persino i monasteri possedevano vaste proprietà divise in feudi.

319. La Chiesa, sebbene fosse così collegata al sistema feudale, serbava una grande unità. Il potere del papa non si suddivideva come quello dei re. I ministri del culto erano tutti subordinati all'Impero universale, all'autorità spirituale della Chiesa di Roma. Questa Chiesa non riconosceva alcun confine di baronìe o di Stati alla sua sovranità spirituale. La sua autorità si estendeva, come affermava, su tutti i re, qualunque fosse la loro potenza, su tutti gli uomini, di qualsiasi posizione e ricchezza. La forza intangibile e immateriale della sua influenza aveva sempre un carattere ideale. Questa unità ritardò certamente il disgregamento sociale. Essa aveva per principio la fraternità degli uomini, la subordinazione di tutti alla sua autorità, e questi principî, sebbene spesso trascurati, non furono mai del tutto dimenticati o perduti di vista. Si aggiunga che il diritto canonico conservò buona parte del diritto civile romano; le sue leggi non furono molto diverse derivando in gran parte da esso. Avevano una influenza sul popolo e sulle idee dell'epoca in quanto erano applicate non solo dai tribunali ecclesiastici, ma indirettamente anche dai laici dei vescovi feudatarî. Ora tutto ciò che tendeva ad unificare la legislazione, unificava il sistema politico. Il potere ecclesiastico era sempre favorevole al buon cattolico capace di creare un grande Stato sottoposto alla medesima Autorità politica, di organizzare un vasto territorio con le stesse leggi civili. Nei suoi esempî, come nei suoi precetti, la Chiesa cattolica era imperiale.

320. II. Il Sacro Romano Impero. — L'immenso Impero dei Franchi, sotto i discendenti diretti di Clodoveo, si era diviso in

Digitized by Google

più parti; Carlomagno (768-814) le riunì ed ampliò i confini dell'Impero. Ridusse in suo dominio i paesi che costituiscono oggi la Germania, la Svizzera, l'Ungheria, l'Italia, tranne la parte meridionale, la Francia e il Belgio. Nessun Teutone, nessun successore di esso nell'Europa occidentale raccolse sotto il suo dominio vasti territorî senza sognare la ristaurazione dell'Impero romano e credersi l'erede dei Cesari. Da Carlomagno a Napoleone, il fascino dell'esempio di Roma si impose a tutti i conquistatori d'Europa. Carlomagno mirava chiaramente a questo fine, e le circostanze lo favorirono singolarmente. Mentre egli raggiungeva l'apogeo del suo potere, Roma arrivava al più alto grado di malcontento, quando l'eresia orientale e i disordini politici di Costantinopoli le diedero occasione di rompere finalmente le sue relazioni con l'Oriente. L'imperatrice Irene depose il figlio ed usurpò il trono; gli Italiani dichiararono che una donna non poteva succedere all'Impero dei Cesari, e il papa, attribuendosi la prerogativa di creare i re, incoronò Carlomagno imperatore del territorio che le successive generazioni riconobbero come Sacro Romano Impero — sacro, perchè creato dall'autorità della Madre Chiesa.

321. Era un vero « Impero d'Occidente »; il primo era stato soltanto una metà amministrativa dell'unico dominio degli imperatori. Carlomagno diede all'Impero una vita reale durante il suo regno; inoltre affrettò con tutti gli sforzi l'unificazione civile, promulgando di nuovo la traduzione della legge romana già promulgata dai Visigoti (n. 297). Sebbene l'Impero sia caduto a brani alla sua morte, un seguito non interrotto d'imperatori appartenenti all'una o all'altra casa feudale tolsero il nome da Roma, e lo aggiunsero ai loro titoli dal medio evo sino ai tempi moderni. La consuetudine diede loro un effettivo potere e conservò alla Germania un'ombra di unità in un'epoca di generale disgregamento. Gli imperatori, credendosi d'altronde, almeno da principio, i successori diretti e legittimi dei Cesari, avevano speciali ragioni per continuare a prendere all'occasione per base della loro legislazione il diritto romano, come aveva cominciato a fare Carlomagno, astenendosi per lo meno dal fare qualsiasi cosa contraria ad esso, come dichiarava Carlo il Calvo. Tutti coloro che di tempo in tempo presero il partito del potere imperiale nei conflitti di quei secoli turbolenti, ostentarono naturalmente di usare il medesimo linguaggio e lo stesso sistema. Così l'Impero non fu soltanto testimonio silenzioso e qualche volta partigiano possente dell'unificazione, ma favorì un sistema

Digitized by Google

di legislazione più progredito e più favorevole all'unità del feudalismo.

322. Forze accentratrici: I Carolingi. — L'elevazione della famiglia di Carlomagno al potere illustra il carattere delle principali, se non uniche forze di accentramento nei tempi feudali. Queste forze erano riposte nelle ambizioni dei grandi signori. Sotto i discendenti di Clodoveo, i Merovingi, il territorio dei Franchi si venne sempre più dividendo in due parti distinte. Spesso fu diviso anche in più di due parti, perchè, secondo la legge franca, l'eredità doveva essere divisa fra tutti i figli, anche quella della Corona. Ma la divisione più durevole fu tra la Neustria e l'Austrasia, cioè fra la metà occidentale e l'orientale; in questi due regni i sovrani merovingi si ridussero ben presto ad ombre dei loro antenati, e finirono con l'essere scacciati da una possente famiglia d'Austrasia, quella di Carlo Martello. Era costui mastro di palazzo sotto il ramo austrasiano della famiglia reale. L'ufficio faceva parte di quelli della casa reale, ma, a quanto pare, veniva affidato ad un uomo imposto dai potenti signori del regno, non scelto liberamente dal re. Di conseguenza, almeno in quest'epoca, era esercitato dal capo dei grandi proprietarî di terre, cioè di coloro che sino ad un certo punto erano veri rivali del re. Così avvenne che l'ufficio diventò ereditario e venne nelle mani di Carlo Martello, un capitano geniale che lo trasmise al figlio e al nipote. Suo figlio Pipino, con la sanzione del papa, che egli aveva fedelmente servito, diventò re dei Franchi, e scacciò definitivamente l'antica famiglia dei re fannulloni (*rois faineants*); il nipote di Pipino fu Carlomagno.

323. Concentrazione del potere feudale: I Capetingi. — Nel decimo secolo un analogo cambiamento si compì in Francia. I Carolingi, discendenti da Carlo Martello, avevano anch'essi perduto ogni vigore ed erano oramai incapaci di governare. Nella metà orientale dei loro possedimenti, la Neustria, vennero così rovesciati da una famiglia di guerrieri, alla quale avevano conferita prima la contea di Parigi, poi il ducato di Francia, in ricompensa dei servizî resi trattenendo le incursioni dei Normanni in una parte del territorio. Il ducato di Francia era relativamente poco esteso, ma l'energia e l'intelligenza dei Capeti, messi alla sua testa, ne fecero una delle più importanti signorìe feudali del grande paese al quale doveva dare più tardi il suo nome. I Capeti diventarono i duci del partito baronale, e quando il malcontento contro i re Carolingi fu al colmo, diventarono dapprima i « re dei baroni », finalmente re di Francia. Per sottrarsi

Digitized by Google

alla decadenza che aveva colpito i Merovingi ed i Carolingi, continuarono ad assicurare, di generazione in generazione, lo sviluppo di un regno che doveva prendere posto fra i più grandi d'Europa, ricorrendo a mezzi che dimostrarono come il sistema feudale contenesse i germi della propria dissoluzione. In tutti i modi — ricorrendo alla guerra, a matrimonî, a contratti, a stratagemmi, a frodi — si impadronirono delle grandi signorìe feudali, sino a che il ducato di Francia diventò il regno di Francia; assorbirono tutte le autorità disperse e fecero un tutto di ciò che apparteneva a molti, ma un tutto che secondo la stretta logica del feudalismo costituiva la loro privata proprietà. Finirono per possedere quasi alla lettera l'intero territorio; Luigi XIV non esagerava gran fatto, affermando di essere egli lo Stato (*l'État c'est moi*). Avevano riunito in una sola mano i territorî frantumati dal sistema feudale e dello Stato avevano fatto un possedimento feudale, una proprietà privata.

324. Unificazione dell'Austria e della Prussia. — Qualche tempo dopo altrettanto avvenne in Prussia e in Austria. Col mezzo di conquiste, eredità, confische, matrimonî, contratti, frodi, possenti famiglie feudali misero assieme questi grandi regni e si trovarono a capo dell'ordinamento nazionale. Nè in Prussia, nè in Austria le cose furono spinte così lungi come in Francia, sebbene l'Austria, sotto la gran casa di Absburgo, si impadronisse del trono imperiale del Sacro Impero Romano, e la Prussia, sotto la casa non meno potente degli Hohenzollern, diventasse lo Stato centrale e dominante di un nuovo Impero di Germania, il quale, grazie allo sviluppo della vita nazionale moderna, se non con le forze antiquate dell'assolutismo, costituì un regno tra i più compatti ed uniti della storia del mondo.

Diffusione del diritto romano in Europa.

325. Dal V al XII secolo il diritto romano durava specialmente nel confuso diritto civile dell'epoca, sotto forma di una serie di norme non classificate, applicabili ai discendenti degli abitanti delle provincie romane e generalmente osservate nelle città. Ma siccome tutte le antiche distinzioni fra Romani e Teutoni, nella crescente fusione di varie genti, erano scomparse, queste norme entrarono sempre più nella consuetudine generale. L'assimilazione avvenne quasi spontaneamente, e l'evoluzione si compì senza alcuna selezione scientifica.

Digitized by Google

326. I codici barbari. — Tuttavia le cognizioni di questi secoli in materia di diritto civile non derivavano soltanto dalla semplice tradizione o dal diritto romano trasformato in consuetudini provinciali ormai dimenticate, ma altresì dai frammenti della legislazione teodosiana e delle opere dei giureconsulti, codificate sotto Alarico (n. 297) in quello che si chiama appunto il suo *Breviario* (*Breviarium Alaricianum*). Gli stessi Visigoti non si erano contentati a lungo di questo riassunto delle leggi. Nel settimo secolo era stata preparata in Ispagna una nuova *lex Visigothorum*, che conteneva il riassunto delle leggi romane e dei costumi dei Goti, e che aggiungendosi alla primitiva compilazione di Alarico costituì la base delle ulteriori codificazioni della legge spagnuola. Ma il sud della Francia, che per un certo tempo aveva fatto parte del dominio dei Visigoti, conservò il codice di Alarico; e di là venne trasmesso alla Francia settentrionale, poi alla Germania e all'Inghilterra; in tutti questi paesi continuò ad essere la principale, se non l'unica sorgente cui si poteva attingere per conoscere il diritto romano sino al secolo XI o al XII. Come abbiamo detto, Carlomagno lo pubblicò di nuovo, accettandolo così, come un manuale ufficiale dei principî del diritto romano. L'Italia stessa aveva veduto la sua tradizione giuridica infranta dall'invasione dei barbari, specialmente dai rozzi Longobardi, e aveva dovuto conservarne i frammenti per quanto era stato possibile, in mezzo alla faraggine di leggi personali che dovunque si affermavano nell'antico mondo romano (n. 295).

327. Consuetudine e legge scritta in Francia. — In questa epoca il nord ed il sud della Francia incominciarono a distinguersi, l'uno come paese delle consuetudini (*pays de coutume*), l'altro come paese del diritto scritto (*pays de droit écrit*). Nel sud, che per secoli era stato interamente romano, esisteva il diritto romano scritto; nel nord non romanizzato completamente, ed allora affatto germanico, regnava la maggior confusione di consuetudini teutoniche di barbari conquistatori.

La divisione corrisponde esattamente a quella di *Langue d'oc* e *Langue d'oil*; i paesi di *Langue d'oil* erano quelli della consuetudine, i paesi di *Langue d'oc* seguivano il diritto scritto.

328. Lo studio del diritto romano. — Nel XII secolo il diritto romano ebbe la fortuna di essere studiato sistematicamente, da uomini competenti e una volta di più soggetto alle indagini di veri scienziati. Essi non limitarono i loro studî al codice di Alarico, li estesero a tutto il vasto *Corpus juris civilis*, come venne

Digitized by Google

chiamata nel XII secolo la grande compilazione di Giustiniano o piuttosto di Triboniano, della quale l'Europa germanizzata si era sino allora poco servita; infatti anche i canonisti, durante i secoli barbari, l'avevano trascurata (1). Il nuovo studio di questa legge incominciò naturalmente nelle città italiane. Ivi era attivo e vario il movimento commerciale; viveva una popolazione di diverse origini, composta di svariati elementi, non solo sovrapposti, ma fusi insieme, uniti da matrimonî e da intime relazioni sociali, politiche, commerciali. Per gli atti di commercio rapidi, numerosi, sciolti da forme solenni, la legge teutonica non aveva potuto proporre disposizioni più efficaci del *jus civile* degli antichi Romani. Era necessario un *jus gentium*, che la giurisprudenza romana aveva già pronto. La legge personale non poteva prevalere in un paese dove i varî elementi si erano venuti fondendo ed associando in tante imprese, e gli interessi comuni accrescevano l'effettiva unione delle genti. Nel *Digesto* di Giustiniano i giureconsulti italiani del dodicesimo secolo trovarono un sistema legale pienamente adatto ai bisogni dei nuovi commerci; grandi scuole sorsero come d'incanto per il suo studio e per la sua diffusione. La prima fu anche la più celebre, l'Università di Bologna, creata alla fine del secolo XI e destinata a diventare il principale centro di studî del diritto romano (2). Pisa ed altre città italiane continuarono l'impresa. Lo studio si estese alla Francia e alla Spagna; in Francia il diritto romano si insegnò a Montpellier, poi a Parigi, più tardi a Bourges, Orléans e Tolosa, l'antica capitale dei Visigoti. In Spagna, nel 1254, venne fondata la celebre Università di Salamanca. Dalla Spagna e dalla Francia lo studio passò in Olanda, dove, nel secolo XVII, doveva sorgere il grande giureconsulto Ugo Grozio, che dai principî di equità sparsi nel diritto romano trasse la nuova scienza del *diritto internazionale* (n. 1457). Anche in Inghilterra questi studî ebbero qualche importanza dopo la creazione della scuola di Bologna e continuarono sino al secolo decimosesto.

329. Questo improvviso e generale diffondersi dello studio del diritto romano prova evidentemente che il mondo vi era già preparato e lo riteneva necessario. Nelle scuole può essere attribuito sino ad un certo punto ad influenze chiesastiche, ma era troppo generale e spontaneo per avere una sola causa, qualunque essa fosse.

(1) I canonisti si servirono molto del *Codice* e del *Digesto* per tutto il medio evo.

(2) CAZZANI, *Dell'antico studio di Bologna*, 1888.

Digitized by Google

330. Influenza delle scuole. — Le scuole giuridiche italiane attrassero quasi immediatamente studenti da tutta l'Europa e in breve tempo inviarono dovunque centinaia di professori e di dottori. Laici e religiosi si recavano a gara a frequentare le dotte Università; tornati ai domestici lari, i nuovi dottori scacciavano dal pretorio gli interpreti ereditarî delle consuetudini locali. Protette dai re e dai principi interessati ad accrescere il potere, nacquero dovunque scuole di giureconsulti eminenti, che formarono « un dotto ambiente giuridico »; così l'Europa « tolse dal *Corpus juris civilis* un diritto commerciale di generale applicazione, come dal *Corpus juris canonici* aveva tratto il nuovo diritto civile, sviluppando la giurisprudenza ecclesiastica ».

331. I materiali sui quali professori e studenti lavoravano nelle scuole non erano pure sorgenti di diritto romano, ma un miscuglio di diritto romano, canonico e longobardo che aveva subìto anche l'influenza degli studî fatti sino allora dai dotti longobardi della loro scuola di Pavia (1).

332. Influenza della Chiesa. — La Chiesa romana aveva ben presto estesa la sua influenza sugli invasori teutonici e i nuovi padroni dell'Europa avevano lasciato intatto il suo ordinanemto. Scrive Sumner Maine, che « essa si incaricava dell'educazione e della beneficenza; rivendicava come di assoluto suo dominio le relazioni di famiglia; aveva cura, un po' anche nel proprio interesse, dell'esecuzione dei testamenti o degli atti di ultima volontà secondo il diritto romano ». I popoli teutonici, avvinti dai legami del sangue e abituati alla proprietà comune, non avevano accolto nelle loro leggi le idee di libertà dei contratti, di proprietà individuale e di successione testamentaria, come aveva potuto fare con la maggiore larghezza il diritto romano. Eppure il testamento, il contratto, la proprietà individuale erano indispensabili alla Chiesa per costituirsi proprietaria, ricevere doni e legati da persone pie, alle quali i ministri del culto prestavano il loro ministero. « Erano elementi caratteristici ed essenziali della civiltà in mezzo alla quale si era maturata l'istituzione della Chiesa ». Tutto il peso della sua influenza spinse adunque ad adottare queste dottrine e queste consuetudini importanti, tolte dal diritto romano. E potè usare della maggiore autorità in tutte le materie alle quali rivolse l'attenzione, perchè, come afferma lo Smith, « essa aveva portato dal mondo romano nel medioevale un ordinamento governativo già completo, al quale

(1) SALVIOLI, *Storia del diritto italiano*, pag. 73.

Digitized by Google

aggiunse un completo ordinamento giudiziario, con appello a Roma ». I ministri del culto erano gli uomini più dotti del tempo, indispensabili come consiglieri e amministratori del pari che come segretarî; essi compilavano i codici delle leggi romane e teutone, ed avevano l'influenza che procurano l'istruzione e la scienza.

333. La lingua latina. — Anche il fatto della grande diffusione della lingua latina contribuì all'estendersi del diritto romano. Questa lingua era usata nel commercio, nella scienza, nella politica; serviva a conservare ed a volgarizzare le cognizioni umane e nello stesso tempo ad esprimere le forme delle transazioni più importanti.

334. Il diritto romano negli istituti legali dell'Europa. — Naturalmente, questo grande interesse per lo studio del diritto romano non era soltanto teorico. Lo studio e la pratica della legge influivano e reagivano reciprocamente. Le sue disposizioni venivano sempre più consciamente ed abilmente incorporate nei sistemi legali degli Stati sórti sul feudalismo, perchè erano efficacemente ridotte nelle Università e ad esse si faceva appello con crescente frequenza nell'amministrazione della giustizia. Il suo studio e la sua diffusione procedevano di pari passo.

335. In Francia. — L'uso del diritto romano entrò nelle consuetudini al tempo dei Capetingi, avidi di completare il loro potere perfezionando l'accentramento da essi iniziato. Luigi IX fece tradurre in francese il diritto romano; sanzionò il diritto della Corona di decidere in grado d'appello in tutte le cause contro le sentenze delle Corti feudali; creò a Parigi il famoso Parlamento, tribunale supremo del regno. I signori feudali della Francia in teoria ne furono i membri, ma in fatto la loro autorità venne esercitata dai *legisti*, eminenti studiosi delle leggi chiamati dapprima ad assisterli. Conoscitori profondi del diritto romano, ne applicarono le istituzioni in tutte le decisioni e trassero dalla stessa sorgente il principio della sovranità del re (*Quod principi placuit, legis habet vigorem*). Con l'estensione della giurisdizione reale, i principî della legislazione romana erano sempre più generalmente accettati e riconosciuti.

336. Il diritto romano progrediva sempre con lo stesso metodo, entrava nella legislazione, non sotto forma di testi, ma con l'applicazione dei suoi principî nelle decisioni delle Corti reali. Ivi si imponeva la scienza dei grandi giureconsulti; ivi, conforme al desiderio del re, la Corona vedeva aumentare i suoi poteri. Le Corti reali, diffuse anche nelle provincie, applicavano quasi sempre nelle loro decisioni le consuetudini locali, appena

Digitized by Google

era possibile provarne l'esistenza e formularle con precisione; in mancanza di prova assoluta e conclusiva dell'esistenza di una consuetudine contraria, applicavano il diritto romano, come una specie di diritto comune. Così il diritto romano si diffuse ed acquistò una posizione stabile grazie alle sentenze, ai pareri, alle ordinanze reali, ed incominciò a formarsi una giurisprudenza francese, fondata sulle varie basi che dovevano servire alla definitiva codificazione.

337. In realtà il diritto romano uscì, per così dire, dalla nazione per unirsi allo sviluppo del potere regio. Nel Berry, nel Borbonese, nell'Alvernia, provincie centrali della Francia, il diritto romano era stato da tempo adottato come legge generale del paese, alla quale si doveva ricorrere qualunque volta mancava una consuetudine o un testo speciale. E di conseguenza si venne a considerarlo in cotal modo come una specie di legislazione supplementare in tutta la Francia, imperocchè, sebbene nel nord non si fosse mai considerato come tale, anche in quella regione si faceva appello nei casi dubbî alle sue norme, come fonte della « ragione scritta ». Il *Code Napoléon*, l'ultima grande codificazione della legge francese, è in gran parte una rinnovazione delle leggi giustinianee, tenendo conto del fatto che si erano venute modificando e adattando alle circostanze nel corso della storia di Francia. Giova tuttavia aggiungere una considerazione importante: sebbene il diritto romano abbia fornito le principali disposizioni fondamentali, la base generale del sistema e l'armatura, molte leggi germaniche penetrarono e si assodarono fra i principî legali accolti in Francia.

338. La consuetudine locale in Francia. — È necessario notare che l'influenza dello sviluppo del potere regio a favore dell'unificazione e dell'armonia della legge, almeno per lungo tempo, influì sulla procedura, più che sugli elementi essenziali dei principî legislativi. Le differenze regionali risultanti dal sistema feudale avevano acquistato un carattere deciso ed assoluto. Quando i Capetingi assunsero per la prima volta il titolo di re, altri ducati avevano l'importanza di quello di Francia. Parecchi secoli furono necessarî per estendere e consolidare questo regno, durante i quali ogni piccola signorìa sviluppava a parte la sua legislazione. Inoltre, nello stesso periodo, buona parte del territorio che doveva più tardi essere compreso nella Francia trovavasi in mano a stranieri, Inglesi e Borgognoni. Così avvenne che il regno appena consolidato presentò una grande varietà di leggi e di consuetudini locali, profondamente radicate e tenaci.

Digitized by Google

La Normandia, il Berry, l'Angiò, la Bretagna ed altre provincie avevano ciascuna le proprie consuetudini, le une dalle altre distinte.

339. Influenza unificatrice del potere regio. — L'influenza della giurisdizione superiore del re su questa massa eterogenea di leggi diverse si fece sentire anzitutto, come abbiamo detto più innanzi, a favore dell'unificazione e della riduzione del sistema di procedura usato nelle Corti reali, anzichè modificare le stesse consuetudini locali. Dopo che in tutte le cause venne concesso l'appello alla giustizia del re, la sua procedura si venne assimilando a quella delle Corti reali chiamate a giudicare in sede di appello, si estese a tutto il paese dove sino allora le cause si erano svolte in modo diverso, e ciò nonostante che i giudici reali continuassero a risolvere le difficoltà loro presentate in appello, conforme alla legge del luogo dove la causa aveva avuto origine.

340. Le nuove idee e i nuovi principî, al pari della nuova procedura e degli appelli, penetrarono a poco a poco nell'amministrazione della giustizia locale. In pari tempo la legislazione e le consuetudini legali di ciascuna regione si accostarono sempre più distintamente e coscientemente ai metodi ed alle forme di decisione usate nelle Corti reali. I tribunali provinciali accettarono i servigi dei giureconsulti che conoscevano a fondo il diritto romano, e sempre più si conformarono ai precedenti delle Corti reali; gli ufficiali della Corona, incaricati di applicare le leggi locali, furono naturalmente sempre pronti a fare quanto loro competeva per indurre le consuetudini locali ad uniformarsi alle norme tratte dal diritto romano e alla giurisprudenza reale. Inoltre, indipendentemente dall'influenza della Corona, il diritto romano penetrava nelle Corti locali e diventava la legge generale del paese in Alvernia e nel Borbonese, come abbiamo veduto, prima ancora di diventare la legge generale della Francia.

341. Il diritto romano trovò nel *Parlamento di Parigi* due grandi porte d'ingresso. La sua giurisdizione era insieme spirituale e temporale, di guisa che il Codice di Giustiniano e i canoni della Chiesa contribuirono a far entrare nelle sentenze la loro duplice versione sulle consuetudini giuridiche e sulla tradizione romana.

342. Codice Napoleone. — Nella codificazione finale della legge francese, come si era venuta preparando nel lungo periodo del medio evo, troviamo riassunta la legge conforme alla preparazione già elaborata coi loro studî dai grandi giureconsulti francesi, come l'eminente Pothier. Le consuetudini francesi prevalsero in

Digitized by Google

materia di eredità, nelle disposizioni relative al diritto di famiglia e in materia di matrimonî, per quanto compilate conforme ai principî della giurisprudenza romana; il diritto romano prevalse invece in materia di contratti, di proprietà, di procedura giudiziaria e in tutto ciò che concerne le servitù che possono essere imposte alla terra. Con tutto ciò si vede dovunque la traccia della fusione tra i varî elementi costitutivi della legge, che si può dire dettata tenendo conto della storia e dell'opera dei più autorevoli cultori della legge.

343. In Germania non esisteva alcun potere centrale analogo a quello che in Francia e in Inghilterra consentì la costruzione di sistemi legali. Il feudalismo vi aveva, più che in qualsiasi altro paese, compiuto l'opera sua: la Germania non uscì dal medio evo nazione, ma agglomerazione di piccoli Stati. Il Sacro Romano Impero costituiva una specie di vincolo tra essi e traverso la storia germanica l'influenza imperiale aveva cercato di proteggere e sviluppare il diritto romano che era la legge dell'Impero e dei principi. Le Corti, i legisti imperiali, il partito tedesco dell'Impero applicavano e favorivano questi principî, e quando la casa d'Absburgo raggiunse il trono imperiale, del pari che quando regnarono altri imperatori potenti, queste influenze ebbero il loro peso. Ma la definitiva prevalenza del diritto romano in Germania tardò sino al secolo decimosesto e fu compiuta da forze diverse da quelle che circondavano il potere supremo.

344. Il diritto romano in Germania. — L'introduzione del diritto romano nella legislazione della Germania è dovuta a diverse circostanze e a diverse influenze, non alla deficienza o alle imperfezioni della legge germanica. Questa era ad un tempo copiosa ed esauriente: si può dire che in certi punti fosse superiore alla legge romana, più adatta ai bisogni e alle condizioni dell'epoca. Il diritto romano non poteva servire di naturale complemento alla legge germanica per agevolarne e compierne lo sviluppo; tra i due sistemi esistevano numerosi e radicali contrasti di principio. Per esempio, il diritto romano era fondato sul riconoscimento dell'assoluta eguaglianza fra le persone, mentre la legge germanica le classificava, attribuendo a ciascun ordine importanza e privilegi diversi; la legge romana permetteva la libera alienazione della terra e poneva il principio dell'assoluta proprietà individuale, mentre la legge germanica era fondata sull'idea della proprietà familiare e poneva numerosi limiti alle alienazioni. Si aggiunga che sebbene la legge feudale abbia avuto in Germania uno sviluppo maggiore che in qualsiasi altro Stato,

Digitized by Google

la Germania, insieme al diritto romano, che tolse alle scuole e ai commentatori italiani, accolse la legge feudale italiana, formulata dai giureconsulti in modo analogo.

345. Il diritto romano penetrò in Germania perchè il sistema giudiziario era debole e disgregato, perchè gli antichi tribunali popolari che applicavano consuetudini e tradizioni immutabili decadevano con lo sviluppo della società, perchè furono loro sostituiti giudici più familiari con la legge, quando l'unica legge che potesse essere familiare ai giudici era il diritto romano insegnato nelle scuole italiane. « Il tribunale popolare — scrive R. Sohm (1) — è contrario alla giurisprudenza. La legge romana penetrò in Germania, non perchè tale, ma per il suo carattere scientifico, essendo la migliore che si potesse concepire, non per le sue disposizioni, ma per la forma e la precisione. Abbiamo accettata la legge straniera, perchè avevamo bisogno della giurisprudenza straniera ». Questa introduzione del diritto romano non è dovuta ad una azione dei sovrani sui tribunali, ma alle insistenze dei litiganti. Essi non erano contenti del modo come i giudici, per lo più ignoranti, amministravano la giustizia. Volevano veri tribunali e giudici che conoscessero bene le leggi. « Il giudice unico doveva essere colto per la stessa ragione per cui si voleva che le antiche Corti popolari fossero composte di giudici ignoranti della legge ».

346. Nel medio evo i tribunali popolari erano i soli attivi in Germania, quando per la prima prima volta cominciarono a cedere e furono sostituiti da tribunali non migliori, formati da persone più o meno ignoranti, ligie al signore feudale del luogo, con assessori non meno disadatti all'ufficio. In Francia ed in Inghilterra si sviluppò una giurisprudenza locale perchè il potere regio fu in grado di istituire tribunali, con giudici colti, guidando le diverse consuetudini sociali ad uniformarsi a taluni principî comuni. In Germania nessuno poteva far questo, e alla decadenza dei tribunali popolari non seguì la comparsa di una scienza indigena. Il giudice unico, che finì per prevalere, se pur sapeva qualche cosa, conosceva la giurisprudenza italiana. I tedeschi avevano studiato molto in Italia e il diritto romano fu la base dell'insegnamento nelle Università tedesche fin dalla loro fondazione. Gli studenti di teologia dovevano imparare il diritto romano e il diritto canonico, perchè era la base della legge applicata anche dai tribunali ecclesiastici, per tanto tempo in vigore accanto

(1) *L'evoluzione del diritto germanico e la codificazione* (ted.), Berlino 1874.

Digitized by Google

ai tribunali ordinari, in quasi tutta l'Europa. « Quello che noi chiamiamo introduzione della legge straniera — scrive Sohm — consiste interamente in questo: che la giurisprudenza già adottata dai tribunali ecclesiastici penetrò anche nei tribunali civili ».

347. La legge così accolta non era il *Corpus juris* di Giustiniano, ma la legge generale dell'Italia, fondata sul diritto romano, sul canonico e sul longobardo. Il *Corpus juris*, per i giuristi germanici dell'epoca, era lettera morta. Essi non accolsero le Pandette, ma l'*Usus modernus Pandectarum* dei giureconsulti italiani. Soltanto nel secolo XIX il gran Savigny, per il primo, fece risalire in Germania lo studio del diritto romano alle sue vere sorgenti, ma il radicale mutamento generò in sulle prime una gran confusione. Naturalmente la nuova legge non venne dapprima accettata integralmente. Come altrove, penetrò in Germania a titolo di supplemento, non come legge generale del paese. Nondimeno i tribunali l'accolsero dovunque con segnalata preferenza. Consideravano da un lato le norme del diritto romano, come *prima facie* decisiva per i diritti dell'attore, d'altra parte obbligavano coloro che si richiamavano a consuetudini locali contrarie a provare chiaramente la loro esistenza e la loro autorità. Insomma il diritto romano era accettato per autorità propria, le consuetudini germaniche soltanto in base a non dubbie testimonianze.

348. Si ebbe in generale il risultato che il diritto romano prevalse in materia di procedura, di contratti, di eredità e in materia penale; la consuetudine germanica continuò a sussistere per le questioni di proprietà fondiaria, di famiglia e qualunque volta si doveva tener conto di nuove relazioni legali, come in materia di associazioni e di corporazioni, casi frequenti in una società in continua trasformazione.

349. In Inghilterra una vigorosa giurisprudenza indigena si oppose alla prevalenza di qualsiasi legge straniera. Separata dal mare dal resto d'Europa, come ebbe un Governo indipendente, conservò un particolare sistema legale. Il potere regio riuscì a ridurre l'isola a Regno Unito, la grande razza dei Plantageneti le diede un'amministrazione accentrata come in nessun altro Stato europeo, sin dal primo periodo del suo sviluppo. I giudici inglesi crearono una legislazione originale sufficiente a sè medesima, e non sentirono alcun bisogno di ricorrere a legislazioni straniere.

350. Il diritto romano non fu però completamente escluso dalla Gran Bretagna. I Romani l'avevano governata per quattro-

Digitized by Google

cento anni, assoggettando la provincia alle esigenze della loro amministrazione, con l'ordinario assolutismo. Papiniano, il più grande giureconsulto di Roma, venne mandato ad applicare la legge nella Gran Bretagna, e dobbiamo credere che esaurì il suo còmpito, se dopo quattro secoli il diritto romano vi aveva profonde radici. Non è possibile che i Sassoni l'abbiano sradicato completamente. Molti municipî romani dell'isola sopravvissero a tutte le conquiste, ed i sacerdoti romani tolsero dalla Bretagna, diventata Inghilterra, idee derivate dalla giurisprudenza romana. Assicura il venerabile Beda che le leggi dei Sassoni furono codificate sotto gli auspicî del clero e la codificazione romana servì di modello. Abbiamo veduto che il diritto romano venne studiato in Inghilterra poco dopo aver ripreso vigore nell'Italia medioevale, e lo studio continuò senza seria interruzione per più di tre secoli (n. 328). Le opere dei primi commentatori della legge in Inghilterra, Bracton, Glanville, e l'autore della *Fleta*, dimostrano ad ogni pagina quanto fossero familiari con le leggi e coi codici imperiali, usano anzi spesso frasi tolte a questi testi. Le celebri leggi di Enrico I, secondo competenti giureconsulti, sono per più della metà costituite da precetti del diritto romano. In varie guise l'Inghilterra tolse in modo diretto o indiretto dalle sorgenti romane il completamento delle consuetudini germaniche indigene: con le Corti ecclesiastiche, che sino alla metà del secolo XIX amministrarono in Inghilterra il demanio pubblico e quello della beneficenza; con la Corte della Cancelleria, dalla quale derivò il sistema dei giudizi di equità e che nel suo periodo di formazione fu presieduta dai grandi ecclesiastici che furono i primi cancellieri, più tardi da illustri giureconsulti, come lord Hardwicke e lord Thurlow, profondamente versati nella conoscenza della legge civile di Roma e in grado di trarne idee e precise disposizioni; infine con le Corti dell'Ammiragliato, soggette a tutte le norme della legge civile. Ben poche parti della legislazione inglese si sottrassero al suggello loro impresso dalle influenze che crearono la legge dell'Europa continentale. Non di meno essa tolse piuttosto in quanto concerne questioni di forma e di metodo che nella sostanza, e la gran massa della legislazione conservò la propria originalità.

Digitized by Google

NOTE AL CAPITOLO V.

ADAMS G. B., *La civiltà durante il medio evo* (ingl.), Nuova York 1894.
AMPÈRE J. J., *L'Impero Romano a Roma* (franc.), due volumi, Parigi 1867.
BLUNTSCHLI G., op. citata.
BRUNNER Q., *Storia del diritto germanico* (ted.), due volumi, Berlino 1887-1892.
BRYCE G., *Il Sacro Romano Impero* (citato).
CARETTA ERNESTO, *Le Assemblee provinciali della Gallia Romana* (franc.), 500 pagine, Parigi 1895.
CARLYLE A. J., *Storia delle teorie politiche medioevali in Occidente dal II al IX secolo - Giuristi e canonisti dal X al XIII secolo - Teorie politiche dal secolo X al XIII* (ingl.), tre volumi, Edimburgo 1915.
CHASLES FIL., *Il medio evo* (franc.), 426 pagine, Parigi 1876.
CHURCH R. W., *I principî del medio evo* (ingl.).
CURTEIS A. M., *Storia dell'Impero Romano dalla morte di Teodosio a Carlo Magno* (ingl.), Londra 1875.
DAHN F., *Studî sulle origini dei popoli germanici e romanici* (ital.), Milano 1901.
DURUY V., *Storia del medio evo dalla caduta dell'Impero Romano d'Occidente alla metà del secolo XV*, 4ª ediz. (franc.), 611 pagine, Parigi 1896.
EICHHORN, *Storia dello Stato e del diritto tedesco*, 5ª ed. (ted.), quattro volumi, Lipsia 1854.
EMERTON E., *Introduzione allo studio del medio evo* (ingl.), Boston 1894. — *L'Europa nel medio evo* (ingl.), Boston 1896.
FREEMAN E. A., *Saggi storici* (ingl.), 412 pagine, Londra 1871.
FREYTAG G., *Quadri germanici del passato* (ted.), Berlino 1871. — *Il medio evo* (ted.), Berlino 1873. — *Dal medio evo ai tempi moderni* (ted.), Berlino 1875.
FUSTEL DE COULANGES, *La Gallia Romana* (franc.), 346 pagine, Parigi 1871. — *L'invasione germanica e la fine dell'Impero Romano* (franc.), 584 pagine, Parigi 1871.
GIBBON ED., *Storia della decadenza e della rovina dell'Impero Romano* (ted., trad. ital.), tredici volumi, Milano 1820-1823.
GUIZOT F., *Storia della civiltà in Francia e in Europa* (franc.), Parigi 1852. — *Storia delle origini del Governo rappresentativo in Europa*, due volumi (franc.), Parigi 1851.
HALLAM H., *Storia dell'Europa nel medio evo* (ingl., trad. ital. di G. CARRERA), 826 pagine, Firenze 1874.
HEEREN G. H., *Manuale di storia del sistema politico d'Europa e delle sue colonie* (ted. e franc.), sette volumi, Parigi 1890.
JENKS E., *Leggi e istituzioni nel medio evo* (ingl.), Nuova York 1898.
JULLIAN C., *Storia della Gallia* (franc.), tre volumi, Parigi 1908-1911.
MANZINI PIETRO, *La dominazione romana nella Gran Bretagna*, due volumi, Roma 1904-1906.
MERIVALE C., *Storia dei Romani sotto l'Impero* (ingl.; il primo volume in ital.), sette volumi, Londra 1862-1864.
MILMAN H., *Storia del Cristianesimo latino* (ingl.), otto volumi, Nuova York 1876.
MYERS P. V., *Lineamenti di storia medioevale e moderna* (ingl.), Boston 1886.

Digitized by Google

OZANAM U. F., *I Germani avanti il Cristianesimo* (ted., trad. ital.), Firenze 1863.

PRUTZ HANS, *Storia degli Stati medioevali dell'Occidente da Carlomagno a Massimiliano* (ted., trad. ital.), Milano 1886.

RANKE LEOPOLDO, *Storia dei Papi nei secoli XVI e XVII* (ted. e franc.), quattro volumi, Parigi 1838. — *Storia della Francia specie nei secoli XVI e XVII* (ted. e franc.), sei volumi, Parigi 1853-1869. — *Storia dei popoli romani e germanici dal* 1494 *al* 1814 (ted. e franc.), Lipsia 1874.

SCHUPFER FRANCESCO, *Le istituzioni politiche longobardiche*, Firenze 1863.

SHEPPARD J. G., *Caduta dell'Impero Romano ed origine delle nuove nazionalità* (ingl.), Londra 1861.

SOHM RODOLFO, *Lo sviluppo del diritto tedesco e la questione della codificazione*, nella *Zeitschrift für das Privat und öffentl. Rechts* di GRÜNHUT, I, 245-280.

STEIN L., *Il diritto greco e il diritto romano; Ivi*, I, 722.

TAYLOR H. OSBORNE, *La pubblica opinione nel medio evo, evoluzione delle idee, ecc.* (ingl.), due volumi, Londra 1911.

THIERRY A., *Storia dei Galli dai tempi più antichi alla dominazione romana* (franc.), due volumi, Parigi 1877. — *Storia dei Galli sotto il dominio romano* (franc.), sette volumi, Parigi 1878.

WAITZ G., *Storia della Costituzione tedesca*, 3ª ediz. (ted.), otto volumi, Berlino 1880.

Digitized by Google

CAPITOLO VI.

IL GOVERNO DELLA FRANCIA

351. Sviluppo della monarchia francese. — Il vero carattere politico della storia di Francia può essere apprezzato soltanto da coloro che hanno davanti agli occhi i principali fenomeni dello sviluppo della monarchia, i progressi successivi dei duchi di Francia, i famosi Capetingi, che estesero il potere ed il nome del ducato a tutto il vasto territorio sul quale doveva regnare Luigi XIV. La storia di Francia, complessa nel principio, si svolge con crescente semplicità. Ai tempi di Ugo Capeto, *Francia* era il nome di un ducato, col centro a Parigi, di una signorìa feudale non diversa dalle altre, ugualmente grande, vivace e indipendente. Il vantaggio di questo ducato consisteva nel fatto che i suoi sovrani erano stati scelti come capi ed erano i più adatti a questo ufficio, più che nel possesso di forze preponderanti o di risorse superiori. Ad ovest c'era la gran massa compatta della Normandia, al nord il territorio dei conti di Fiandra e di Vermandois, ad est quello del conte di Sciampagna, al sud i granducati di Borgogna e di Aquitania, oltre ad essi, le terre dei conti di Tolosa e la Normandia, l'Angiò e la Bretagna si spingevano indipendenti ad occidente. Queste erano le maggiori signorìe feudali. All'interno e intorno ad esse, molte terre avevano signori pronti a rivendicare innumerevoli ed opposti privilegi, che nel loro stesso principio contrastavano qualsiasi Autorità centrale. La storia primitiva della Francia è la storia d'un ducato che si sforza di diventare regno. L'antica *Francia* aveva un'ottima posizione strategica, la fortuna fece dei suoi duchi i re dei vicini, feudatarî del pari, ma per molto tempo non cessò di essere un ducato fra gli altri.

352. Passo passo, ma con grande sicurezza, i Capetingi riuscirono all'unificazione. Dal loro ducato di Francia estesero l'azione in tutte le direzioni, penetrarono dovunque coll'autorità o con gli

Digitized by Google

intrighi e finirono col fare dei varî tronchi della Neustria feudale una massa compatta. L'impresa appare compiuta quasi ad ogni stadio. Popolazioni eterogenee, come in nessun'altra parte d'Europa, vennero fuse in un popolo singolarmente omogeneo; signorìe feudali forti, popolose, ben governate e nettamente separate come poche altre analoghe, furono riunite nel regno più accentrato e più compatto d'Europa. Gli eventi che condussero a questo importante risultato dànno alla storia della monarchia francese uno speciale carattere; i mezzi usati dai Capetingi per consolidare ed estendere il loro potere e per renderlo più efficace costituiscono i materiali più interessanti per lo studio della storia del Governo.

353. Perfezionamento del sistema feudale in Francia. — Il sistema feudale raggiunse in Francia il più alto grado di perfezione. Il feudalismo gli porse le migliori occasioni. La Neustria, la metà occidentale ed essenzialmente gallica del gran regno franco, fu presto separata dall'Austrasia, la metà orientale e germanica, e la loro separazione fu la causa principale della disgregazione generale. La Borgogna, la Bretagna, l'Aquitania caddero nelle mani dei vicini, la cui indipendenza da nessuno era contrastata. I Normanni cacciarono il loro enorme cuneo nel territorio francese. Grandi battaglie, combattute fra coloro che lottavano per il possesso dei frammenti del grande Impero di Carlomagno, incominciarono col decimare e finirono col distruggere la classe energica dei Francesi liberi che si erano opposti più vigorosamente all'assolutismo feudale; aumentarono i privilegi dei signori feudali, mentre diminuivano le prerogative regie; coloro che possedevano privilegi, innalzarono turriti castelli dietro le cui mura poterono con sicurezza conservarli, e la Francia vide così la primavera del feudalismo.

354. Come avverte G. W. Kitchin, nella sua *Storia di Francia*, « all'epoca di Ugo Capeto la popolazione libera e nobile del paese, che doveva costituire la Francia moderna, contava appena un milione di abitanti distribuito in circa settantamila feudi o proprietà separate da cui traevano il nome; circa tremila fra essi conferivano un titolo. Un centinaio, qualcuno li porta a centocinquanta, di questi tremila erano Stati sovrani, i cui signori potevano batter moneta, percepire imposte, fare leggi, avere tribunali proprî ». Ma appena otto o dieci si potevano dire veri Stati.

355. Materiali della monarchia. — Con questi materiali i Capetingi dovettero costruire la loro monarchia. Trattavasi di distruggere l'opera del feudalismo, e per la difficile impresa potevano

Digitized by Google

servirsi di ben altri materiali: oltre ai privilegi dei signori feudali, altri dovevano sparire od essere subordinati prima di costituire un potere unico e incontestato.

356. Le autonomie locali. — Sebbene nella maggior parte del territorio l'autorità direttiva fosse vicina a ciascun abitante, perchè raccolta nelle mani del signore feudale, oltre a questo rimanevano dovunque traccie di vigorose autonomie locali. Il periodo della maggiore vitalità del sistema feudale fu certo l'unico nel quale la Francia abbia posseduto vere autonomie locali. La supremazia definitiva della Corona, che strappò ai signori il loro potere, distrusse anche le autonomie locali che in molti luoghi essi avevano lasciate intatte; la Rivoluzione non restituì loro alcun vigore di vita, nè vi provvidero i successivi Governi. Le libertà locali presero forma ed acquistarono vigore nello stesso momento in cui il potere monarchico si apriva una via alla supremazia; quando i re ebbero terminato la lotta primitiva contro il feudalismo, si trovarono di fronte queste autonomie locali. Volsero allora i loro sforzi contro di esse per distruggerle e costituire una forte amministrazione statale.

357. I Comuni rurali. — Mentre il feudalismo era nel suo periodo di formazione e le sue forze creavano nuove relazioni fra le classi e fra le autorità, non pochi signori feudali largirono carte e statuti ai Comuni rurali dei loro dominî. Queste carte furono numerose specialmente nel duodecimo secolo e nei successivi. Autorizzavano i Comuni ad avere una struttura organica propria, regolavano il conferimento dei privilegi comunali, dettavano le condizioni dell'amministrazione della proprietà nel Comune, determinavano i diritti e i doveri feudali, prescrivevano gli obblighi personali, ecc. Scrive H. De Ferron (1): « L'Assemblea generale degli abitanti amministrava dovunque direttamente gli affari comunali, delegava le funzioni esecutive a funzionari comunali che agivano separatamente, ciascuno per gli affari a lui specialmente attribuiti; questi funzionarî convocavano l'assemblea per prendere nuove decisioni sugli affari comunali. I principali affari di sua competenza erano l'amministrazione del demanio comunale allora molto importante, la polizia e la percezione delle tasse generali e locali ».

358. Anche nell'amministrazione della giustizia il popolo aveva in Francia notevoli privilegi durante il medio evo. Il contadino, al pari del nobile, aveva il diritto di essere giudicato dai

(1) *Le istituzioni municipali comparate* (franc.), pag. 3, Parigi 1884.

Digitized by Google

suoi pari, da persone della stessa sua origine e soggette alle medesime leggi personali (statuti). Nei tribunali feudali i vassalli sedevano come giudici al pari degli uomini liberi nelle Corti di contea inglesi (nn. 836, 942).

359. Franchigie delle città. I Municipî romani. — I privilegi conferiti alle città per autorizzarle ad amministrarsi da sè non contrastavano colle condizioni di vassallaggio; i cittadini del Comune non erano esenti dai diritti feudali, che gravavano di continuo su di essi. Molte città invece avevano acquistato e conservavano una effettiva indipendenza. Quando i primi re franchi videro fallire i loro sforzi di stabilire in Gallia un potere forte ed assoluto, come quello di Roma, quando la potenza franca cadde a brani e intorno al trono rimase soltanto una subordinazione nominale, altri, oltre ai grandi proprietarî, profittarono dell'occasione per costituirsi una sovranità indipendente. Abbiamo veduto come i Franchi avessero trovato in Gallia molte città romane, e poco desiderosi di vivere in esse, si fossero limitati a conquistarle, lasciandole poi a se medesime (n. 298). In queste città, per conseguenza, era rimasto l'antico ordinamento romano, anche senza alcuna subordinazione a Roma. I Franchi vi si stanziarono accettando quest'ordinamento senza mutarlo. Le istituzioni germaniche delle Assemblee popolari e della libertà individuale iniettarono come un nuovo sangue nelle forme romane, e così si formarono comunanze compatte, ardenti, aggressive, disciplinate, che non tardarono ad attribuirsi una vera amministrazione autonoma e ad arrogarsi un'autorità quasi feudale sul territorio, in un'epoca in cui chiunque osava impadronirsene poteva esercitare autorità sovrana.

L'influenza romana aveva trasmesso a queste città un ordinamento aristocratico, anzi oligarchico; il potere direttivo apparteneva a corporazioni chiuse con speciali consigli cooptativi (*curiae*), i cui membri, cioè, provvedevano alle vacanze che si facevano tra loro. Ben presto apparvero nuove forze che spingevano verso la democrazia. La Chiesa cristiana ed i Barbari teutoni, quasi nel medesimo tempo, si erano impossessati della Gallia; le maggiori città erano diventate sedi di vescovi, ed i vescovi facevano pesare la loro influenza a favore dei Comuni, contro i conti del territorio e le oligarchie interne. Così soltanto questi grandi della Chiesa potevano assicurarsi un effettivo potere. Nella maggior parte dei casi gli ecclesiastici e i loro turbolenti alleati, i Comuni, trionfarono nella lotta iniziata per la conquista della supremazia e così venne fondata la democrazia.

Digitized by Google

Le città italiane, coi loro consoli e con altre istituzioni imitate da Roma, diedero forse i migliori e più gloriosi esempî di questo rinascimento della democrazia.

360. I Municipî non romani. — Queste città romane si trovavano in gran parte nel sud della Francia e sul Reno. A nord della Loira i Franchi si adattarono gradatamente alla vita urbana e sorsero allora altre città, germaniche per origine e per carattere, che non tardarono ad agitarsi, reclamando speciali privilegi dai signori loro padroni. Molte ottennero carte e statuti, che dovevano tuttavia metterle in certe relazioni col feudalismo, mentre le città del sud ebbero siffatte concessioni molto più tardi. Conseguirono effettivi privilegi di autogoverno, ma non furono affrancate da qualsiasi autorità feudale. Al contrario, amministravano i loro affari conforme a carte nelle quali i reciproci diritti del signore e dei borghesi erano determinati con grande precisione, che riconoscevano pienamente l'autorità feudale e i privilegi della borghesia e sotto il regime delle quali l'autorità dei signori era attivamente esercitata col mezzo di un *prevosto*, rappresentante dell'autorità del signore negli affari municipali e ligio ad esso.

361. Questa forma di autonomia urbana era la più sicura perchè adeguata al sistema politico fra cui sorgeva, oltre a che consentiva naturalmente l'autorità mediata, ma suprema del re, per cui diventò il tipo sempre più prevalente ed alla fine quasi universale. La città *prevostale* è la città tipica, sino alla fine del secolo XVI.

362. Questa evoluzione non si è compiuta pacificamente e col pieno consenso dei baroni. Non poche città dovettero difendere i proprî privilegi contro i baroni colla forza delle armi; alcune, non potendo resistere colle loro forze alle aggressioni feudali, vennero salvate dalla disfatta coll'aiuto del re che aveva tutto l'interesse a servirsi di esse per tenere in iscacco l'arroganza dei signori feudali; altre furono a varie riprese costrette a pagare a caro prezzo ai signori vicini il rispetto e il mantenimento delle loro modeste immunità. I re profittarono abilmente delle libertà cittadine atteggiandosi a protettori delle popolazioni urbane nella lotta delle prerogative reali contro le baronali. Come supremi signori della Francia assunsero l'ufficio di largire specialmente il diritto di cittadinanza nei municipî; davano frequentemente diritto di borghesia a vassalli ribelli ai loro signori, con tanta frequenza che si finì con l'avere una classe speciale di cittadini, chiamati appunto « i borghesi del re ».

Digitized by Google

363. Le città e le crociate. — L'influenza delle crociate sui poteri della nobiltà non fu uno dei minori elementi dello sviluppo dei privilegi municipali. Quando la Francia fu scossa dalla gran febbre delle crociate, la nobiltà abbandonava ogni cosa, pur di partire per la guerra santa, alla quale la Chiesa la spingeva con tanta energia. I nobili avevano bisogno di denaro, le città ne avevano e così i crociati vendevano volentieri privilegi e autonomie. Molti signori non tornarono dalla Palestina per riprendere i poteri che avevano talvolta soltanto affittati, nell'impazienza della partenza, e così rimasero alle città. Quelli che tornarono erano impoveriti e non più in grado di contrastare con coloro che avevano profittato delle risorse accumulate. In ogni caso, i privilegi municipali si erano frattanto affermati e consolidati.

364. Privilegi municipali. — I privilegi estorti o comprati dagli abitanti delle città consistevano generalmente nel diritto di fare le leggi di loro interesse, di avere una propria giustizia, di prelevare le tasse come credevano, e cioè tanto quelle imposte dal re o dal signore, quanto quelle istituite nell'interesse del comune, e il diritto di provvedere alla loro sicurezza con una polizia di loro scelta. Naturalmente, i villaggi che riuscivano ad ottenere privilegi non potevano averli così estesi. Dovevano spesso ricorrere alla giustizia del signore, anzichè ai proprî tribunali: non sempre potevano scegliere il modo di pagamento delle tasse; dovevano assoggettarsi alla dura disciplina loro imposta dagli agenti del signore, e potevano ottenere appena il diritto di amministrazione autonoma negli affari di minore importanza.

365. Le città esercitavano in complesso le seguenti funzioni amministrative: gestione delle proprietà comunali, mantenimento delle vie e delle strade, costruzione di pubblici edificî, manutenzione e direzione delle scuole, assetto e percezione delle tasse (1).

366. Forme di amministrazione municipale. — Le forme di amministrazione autonoma municipale variano all'infinito nei particolari secondo i luoghi e le circostanze, ma il disegno generale è quasi dappertutto identico. Spesso vi erano due assemblee per la direzione degli affari pubblici: l'Assemblea dei notabili e l'Assemblea generale dei cittadini. Non avevano tra esse le relazioni delle due Camere di un Parlamento; non solo erano separate, ma avevano funzioni diverse. L'Assemblea popolare eleggeva i funzionarî municipali, il corpo dei notabili li consigliava: si aveva così un Consiglio legislativo ed uno esecutivo. Per lo più vi era soltanto l'Assemblea generale dei cittadini, che eleggeva i funzionarî, li sorvegliava e si occupava di tutti gli affari municipali

(1) FERRON, op. cit., pag. 8.

Digitized by Google

importanti. Il corpo dei funzionarî municipali si componeva abitualmente d'un sindaco e di assessori che costituivano il Consiglio esecutivo della città; il sindaco, nella maggior parte dei casi, era il presidente della corporazione, non il capo del potere esecutivo, ed aveva pertanto la stessa responsabilità riguardo all'esercizio delle funzioni municipali.

367. Decadenza o scomparsa delle autonomie municipali. — Avveniva spesso che, secondo il principio formulato da Aristotele, questi modelli di democrazia subivano varie modificazioni (n. 1397). Dove prevaleva l'oligarchia, dove la tirannide; in nessuna parte le libertà locali conservarono l'importanza primitiva; le autonomie vennero a soccombere presto o tardi di fronte a varie circostanze, schiacciate in molti casi dal peso enorme del potere monarchico. Questi mutamenti erano determinati in generale da avvenimenti esterni piuttosto che da intime degenerazioni. In pochi casi le libertà locali perirono prima che la città che aveva cercato di conservarle avesse dato prova di essere veramente capace di reggersi da sè. L'indipendenza delle città scomparve con qualche difficoltà, lasciando dietro a sè gloriosi ricordi.

368. Paesi a Stati. — Anche le provincie ebbero ben presto un Governo autonomo. Molte provincie feudali avevano i loro Stati particolari, assemblee composte dei tre elementi: borghesia, clero e nobiltà, che si riunivano per discutere e partecipare largamente all'amministrazione della provincia. Le trentasei provincie dell'antica Francia erano enti feudali distinti come le contee inglesi (n. 836). D'altra parte le città nelle regioni centrali e settentrionali della Francia, più che altrove, avevano avuto speciali privilegi e costituivano enti che avevano un posto speciale ed eccezionale nell'ordinamento feudale. Le Assemblee delle provincie, per conseguenza, non erano elette dal popolo nè democratiche come quelle delle città, ma costituite a Stati, come negli Stati Generali che appaiono nel 1302 (nn. 374, 375).

369. Gli Stati provinciali erano probabilmente in origine Consigli feudali ordinari, formati di rappresentanti di coloro che avevano privilegi individuali o di corporazione, quando i duchi e i conti feudali reputavano conveniente sentirne il parere per loro tranquillità e per assicurare il loro maggior benessere.

370. In parecchie provincie, specie nella Linguadoca e in Bretagna, gli Stati provinciali continuarono a riunirsi e ad avere influenza sino quasi al tempo della Rivoluzione. Queste provincie si distinsero dalle altre col nome di *Paesi a Stati;* conoscendo

Digitized by Google

i privilegi di queste Assemblee possiamo dedurre la natura giuridica di quelle scomparse prima che la storia potesse tenerne conto. Noi vediamo in modo chiaro queste rappresentanze dei *Paesi a Stati* soltanto dopo che il potere regio collegò tutte le provincie con un rigido sistema di accentramento; erano convocate dal re, le loro decisioni dovevano essere prese in presenza dei suoi delegati nelle provincie ed avere la sua sanzione; vivevano insomma del buon volere del re, e dovevano in tutto inchinarsi alla sua volontà. I loro privilegi erano però ancora abbastanza effettivi perchè i *Paesi a Stati* fossero segno all'invidia delle altre provincie. Compravano dalla Corona il diritto di percepire le tasse richieste dal Governo centrale; ebbero sino alla fine il diritto di imporre speciali tributi per le spese delle amministrazioni locali, di intraprendere ed eseguire i più importanti miglioramenti delle strade e dei canali, suggeriti loro dall'amore del natìo loco sostenuti dall'autonomia amministrativa. Avevano una sfera d'azione ristretta, ma vi si muovevano liberamente e davano alle loro provincie una vitalità e una prosperità che il resto della Francia, amministrato esclusivamente da Parigi, aveva rapidamente e del tutto perduto.

371. Sviluppo territoriale della monarchia. — Lo sviluppo organico della monarchia, che aveva per centro il ducato di Francia, incominciò con l'espansione territoriale e colla consolidazione generale del regno. Per otto secoli continuò senza interruzione e prima che si estinguesse la dinastia diretta dei Capetingi, nel 1328, era completo. A quell'epoca Filippo Augusto aveva già tolta la Normandia all'Inghilterra ed aggiunto ai dominî della Corona il Vermandois, l'Alvernia, la Turenna, l'Angiò, il Maine e il Poitou. I suoi successori avevano così efficacemente continuato ad estendere il territorio del regno, che quando il ramo dei Valois succedette al trono, mancavano soltanto la Fiandra, la Borgogna e la Bretagna alla monarchia nel nord, e soltanto l'Aquitania, dipendente ancora dall'Inghilterra, separava la Francia dai suoi vasti territorî del sud-est. La linea diretta dei Capetingi aveva il còmpito di gettare largamente e saldamente i fondamenti dell'unità e della nazionalità francese, e compì questa missione, fornendo alla monarchia l'occasione che si presentò più tardi, di estendere la sua supremazia alla Bretagna, all'Aquitania, alla Borgogna, sulla valle del Rodano e sui territorî che la separavano dal Reno.

372. La monarchia e le crociate. — La monarchia trasse profitto dalle crociate più delle città a danno della nobiltà feudale. Perirono

Digitized by Google

tanti nobili e tanti perdettero le loro sostanze, che i feudi divennero facile preda alle crescenti fortune della monarchia. Nelle prime crociate i re di Francia rimasero a raccogliere il bottino; nelle ultime si sentirono abbastanza forti per allontanarsi dallo Stato e condurre la guerra santa in Oriente senza preoccuparsi troppo dei danni che potevano derivare durante la loro assenza al potere reale.

373. Sviluppo delle istituzioni. — Le istituzioni si sviluppavano naturalmente coll'estensione del territorio, e questo sviluppo contribuì alla distruzione delle libertà locali. La fusione della Francia in un solo e vero regno riuscì molto più fatale alle autonomie locali della confusione e dell'anarchia dei tempi feudali. Le città potevano sfidare i signori vicini e durante le lotte fra il re e i feudatarî ebbero spesso l'aiuto del re, animato dallo stesso interesse di tenere a bada il potere dei baroni. Quando questi cessarono di essere temibili, le città sentirono più grave il peso dell'autorità reale e non osarono opporsi al suo continuo sviluppo. Anche le antiche provincie, nei tempi anteriori, avevano trovato il mezzo di indurre i signori locali ad entrare nei loro Stati, che riconoscevano ai borghesi il diritto di prender parte al governo (n. 368). Ma non poterono opporre maggior resistenza delle città all'accentramento compiuto da un re che aveva trionfato dei feudatarî rivali. E alla perfine le Assemblee provinciali che si era cercato di conservare di fronte al crescente potere della Corona, come tutte le altre autorità indipendenti, videro talmente diminuiti i loro privilegi che finirono collo scomparire del tutto.

374. Gli Stati Generali. — Ad una certa epoca si sarebbe detto tuttavia che la nazione, accostandosi al trono, avrebbe creato una vita sua propria con un Parlamento nazionale. Filippo il Bello (1285-1314), volendo stabilire la sua autorità di fronte all'intervento del Papa in talune questioni, pensò di chiamare in proprio aiuto i rappresentanti del paese. Altre volte i re di Francia, nell'amministrazione della cosa pubblica, avevano sentito il parere della nobiltà e del clero, che godevano d'una esistenza autonoma e d'un ordinamento collettivo ed erano pertanto in grado di dare consigli non privi di valore. Filippo il Bello chiamò anche i borghesi delle città e costituì nel 1302 gli Stati Generali, nei quali, per la prima volta, apparve nella storia di Francia quel *terzo Stato*, che rappresentava in sostanza i Comuni, e doveva più tardi strappare il potere al clero ed ai nobili per governare « in nome del popolo ».

375. Carattere degli Stati Generali. — I primi Stati Generali, convocati da Filippo il Bello, ricordano molto il Parlamento

Digitized by Google

riunito in Inghilterra nel 1295 da Edoardo I (nn. 840-850). Parve che la Francia stesse per avere un Parlamento come l'Inghilterra, un'Assemblea rappresentativa, chiamata a far valere in tutte le controversie più importanti la volontà della nazione. Ma in Francia la promessa non ebbe alcun seguito. Per tre secoli (1302-1614) i re di Francia, prima con frequenti minaccie, poi con rare imposizioni, tennero viva l'istituzione degli Stati costituiti dei tre elementi. Fu il periodo nel quale i privilegi feudali cedettero a poco a poco il posto alla supremazia reale e riuscì spesso utile la sanzione formale degli Stati Generali, per dare maggior forza agli atti sovrani della Corona. Dopo lo stabilimento definitivo della monarchia, l'appoggio degli Stati Generali non fu più necessario, nè venne invocato.

D'altronde gli Stati Generali, anche nel periodo della loro maggiore attività, non ebbero mai poteri legislativi, per la buona ragione che non possedevano gli organi convenienti e necessarî all'esercizio di questi poteri. I tre Stati, la nobiltà, il clero e i borghesi (*tiers état*) deliberavano separatamente come assemblee distinte; ciascuno presentava al re reclami e consigli. Spesso agivano d'accordo, giammai insieme; avevano una sola adunanza comune, quella di apertura, quando i tre ordini si raccoglievano nella medesima sala per sentire il discorso del trono col quale veniva aperta la sessione. Non ebbero mai il diritto di essere sentiti in materia d'imposte, che pure era la più importante, nè poterono radunarsi altrimenti che in seguito a convocazione del re. Formulavano pareri sull'amministrazione del regno e il re ascoltava spesso i loro consigli; ma se ebbero autorità di dare consigli, giammai ebbero il diritto di vederli accolti. Le loro adunanze contribuirono tuttavia a mantenere qualche apparenza di autogoverno, che in complesso lasciò alla nazione una certa libertà, e specialmente sviluppò la sua riconoscenza verso quel terzo Stato, i cui membri più tenaci, i borghesi delle città, rappresentavano veramente la vita politica locale.

376. Sviluppo amministrativo. — Naturalmente colla estensione del territorio della monarchia si sviluppò la pubblica amministrazione. Ampliandosi la monarchia, aumentavano i mézzi d'azione del Governo, progredendo del pari l'estensione del territorio e la pubblica autorità.

377. Sviluppo dell'Amministrazione centrale. — Nei primi tempi del governo dei Capetingi bastavano all'Amministrazione centrale una Corte feudale e pochi funzionarî. Vi era un *Cancelliere*, segretario particolare del re e custode degli archivî pubblici

Digitized by Google

e privati della Corte; un *Ciambellano*, sopraintendente della Casa del re; un *Siniscalco*, che presiedeva in di lui nome la Corte feudale e rappresentava il re nell'amministrazione della giustizia; un *Gran Maggiordomo*, amministratore del demanio e delle entrate del re; e un *Connestabile*, che comandava le truppe reali. La Corte feudale, composta dei principali feudatarî della Corona, esercitava le funzioni di tribunale nelle cause fra proprietarî fondiarî *in capite*, nonchè le funzioni di Commissione delle imposte e di Consiglio amministrativo (nn. 228, 229, 237, 238).

378. Il Consiglio di Stato. — Sino a che la Francia era un ducato e il territorio effettivo della Corona non oltrepassava l'immediato dominio dei duchi Capetingi, il peso dell'amministrazione ricadde sugli ufficiali della Casa reale, e la Corte feudale non ebbe grande importanza. Quando la Francia crebbe, gli ufficiali della Casa reale decaddero dal loro potere, mentre la Corte feudale acquistò maggiore autorità. Le sue attribuzioni aumentarono e diventò un vero Consiglio di governo, con la tendenza a dividersi in comitati, cioè in sezioni con competenze distinte nelle funzioni una volta comuni a tutta la Corte. I Consigli primitivi esercitavano indistintamente funzioni politiche, giudiziarie e finanziarie; incominciarono a distinguersi sin dai tempi di Luigi IX, ma l'opera fu compiuta soltanto nel 1302, nell'anno in cui si riunirono i primi Stati Generali. Un'ordinanza di Filippo il Bello attribuì allora le competenze politiche dei Consigli ad un corpo che fu chiamato il Consiglio di Stato, le funzioni giudiziarie ad un altro cui fu dato l'antico nome di Parlamento, e le attribuzioni finanziarie ad una Corte dei conti. Parallelamente a questa fu istituita la Camera dei sussidî, che si occupava delle imposte. L'autorità di questi corpi aumentò di anno in anno, sino a che assorbirono gli antichi ufficiali della Casa reale; il gran Maggiordomo, per esempio, diventò presidente della Corte dei conti.

379. Il Parlamento di Parigi. — Da principio la sezione giudiziaria del Consiglio di Stato si compose, come le altre, di feudatarî della Corona e di specialisti nella scienza della pubblica amministrazione che a poco a poco vi furono introdotti. Questo Supremo Tribunale diventò finalmente un corpo di funzionari di carriera, di esperti giureconsulti, ufficiali e consiglieri giudiziarî della Corona.

380. Sviluppo dell'accentramento nell'Amministrazione locale. Luigi IX. — Questo sviluppo dei congegni dell'Amministrazione centrale dimostrava il crescente intervento del Governo monarchico nell'amministrazione delle provincie ed aumentava

Digitized by Google

l'accentramento dell'amministrazione locale. Questo mutamento cominciò seriamente sotto Luigi IX, il quale fece più dei predecessori per accrescere l'influenza della monarchia ed estendere la sua autorità su tutto il territorio con svariati mezzi di governo. Aveva un senso esatto della giustizia e voleva applicarne coscientemente i principî; temeva Dio, non la Chiesa, e mirava a conquistare gli uomini con la rettitudine del carattere non meno che con l'autorità e col potere delle armi; così pose le basi definitive della monarchia. Associando la giustizia alla forza, vinse l'opposizione dei signori feudali; quando furono sottomessi inviò commissarî regî in tutto il paese per indagare i vizî dell'amministrazione e i punti nei quali si desiderava l'intervento del sovrano; accordò l'appello ai suoi tribunali, anche contro le Corti feudali, facendo così del Parlamento di Parigi il centro del sistema giudiziario della Francia; limitò i poteri delle Corti feudali, vietò ed in parte riuscì ad impedire i duelli giudiziarî e le guerre private. Accentrò l'amministrazione legale del paese coll'istituzione dei *Balivi* e dei *Prevosti reali*, subordinati al Parlamento di Parigi.

381. Evoluzione verso l'accentramento. — Naturalmente l'opera di Luigi IX non fu di creazione, ma piuttosto di applicazione, di adattamento, di riduzione a sistema. Il sistema da lui perfezionato aveva cominciato a svilupparsi lentamente sotto i suoi predecessori. Nel medio evo il *balivo* era un ufficiale generale che rappresentava il re o il barone secondo i casi, amministrava la giustizia in di lui nome, comandava ad un certo numero di armati, curava le finanze e vigilava i particolari dell'amministrazione. Si poteva affermare che « tutta l'amministrazione giudiziaria, finanziaria e militare era nelle sue mani ». È il vecchio sistema dei *balivi reali*, messi a capo di distretti che da essi appunto si chiamarono *baliaggi*, istituiti nel 1190 da Filippo Augusto, riordinati ed estesi da Luigi IX, il quale provvide perchè i *balivi* si sentissero di continuo dipendenti dalla Corona, e fossero costretti a rimanere in carica, non sedotti a seguire l'esempio dei duchi, dei conti, dei baroni, per diventare signori feudali indipendenti.

382. Il governo personale. Luigi XIV. — È naturale che tali misure venissero subordinando al re tutti i grandi del paese. La tendenza raggiunse l'apice con le istituzioni di Luigi XIV. Tutta la nobiltà della Francia era, per così dire, fusa nella persona e nella Corte del re. Luigi indusse quanti restavano nei loro dominî, invece di gravitare continuamente intorno alla maestà di lui, a far parte della sua Corte per accrescerne lo splendore, minacciandoli in caso diverso della sua disgrazia e della rovina. La grande nobiltà territoriale diventò nobiltà di Corte, i feudatarî furono distolti dai loro vassalli e dai loro dominî ed avvolti negli intrighi di gabinetto. Luigi XIV attrasse a sè tutti i nobili ambiziosi, e così tra la monarchia e le masse popolari nulla rimase a frenare l'urto irresistibile della Rivoluzione.

Digitized by Google

383. Compimento dell'accentramento. L'Intendente. — Si raggiunse finalmente l'accentramento completo dopo Richelieu. Il sistema faceva capo all'Intendente, rappresentante diretto del re nella provincia, nominato da lui con poteri assoluti. Tutti i funzionarî erano nominati dall'Intendente come suoi delegati nei distretti e nei Comuni. Il potere di questi agenti della Corona annullava quasi completamente le attribuzioni dei magistrati elettivi della città e degli altri enti locali. Vero è che in molti luoghi il popolo continuò ad eleggere funzionarî come prima; ma l'invadente attività dell'Intendente e dei suoi subordinati usurpò tutto il campo dei funzionarî elettivi. In molti casi cessarono anche le elezioni, perchè la Corona vendeva gli uffici locali a vita al maggior offerente.

384. La Provincia era una divisione militare, priva di importanza civile e amministrativa. Le provincie si aggruppavano in generalati che erano trentadue; ciascuno aveva a capo un Intendente. L'Amministrazione ecclesiastica aveva una propria amministrazione, la Diocesi.

385. Accentramento giudiziario. — Allo stesso modo andarono perdendo le loro attribuzioni i tribunali locali. Il principio dell'appello introdotto da Luigi IX si perfezionò completamente. Ogni causa nella quale era in giuoco un diretto o indiretto interesse con Parigi, il che avveniva quasi sempre, veniva avocata ai Tribunali speciali istituiti dal sovrano. L'usurpazione del Governo monarchico si estese così ai più minuti particolari della vita pubblica.

386. Il Consiglio del re e il Controllore generale. — Il Consiglio del re a Parigi regolava con le sue *ordinanze* tutti gli affari, grandi e piccoli, dello Stato. Il Controllore generale, col mezzo degli intendenti, dei loro delegati e dei tribunali regî amministrava la Francia. Ad esso erano sottoposti tutti gli affari che trasmetteva al Consiglio del re; ciascun interessato aspettava il verbo da Parigi. Al Governo centrale nessun controllo sembrava troppo grave; l'intervento negli affari locali sempre più sistematico, minuzioso, inquisitorio, finì, naturalmente, coll'atrofizzare del tutto l'amministrazione locale. Tutta la vita si era trasfusa nelle vene dell'organismo centrale; la Francia era tutta « negli scaffali degli uffici » tranne per quanto concerneva i privilegi evanescenti, per quanto ancora preziosi, dei *Paesi a Stati*, e per certi rimasugli della vita locale tenacemente persistenti. Era stata fatta *tabula rasa* di tutti gli elementi storici del Governo locale per il trionfo completo ed assoluto della burocrazia.

Digitized by Google

387. Carattere dell'amministrazione. — Questa tutela ingombrante degli interessi locali aveva sempre uno scopo paterno, il Governo centrale giammai si mostrò più benevolo di quando la Rivoluzione era alle porte. Scrive G. Morley: « il Governo reale, in generale, nella seconda metà del secolo XVIII non domandava di meglio che sopprimere un abuso ad esso segnalato, ma non si sentì mai abbastanza forte per assalirne e distruggerne le sorgenti » (1).

388. La Rivoluzione. — Questo organismo di governo si sfasciò in un baleno quando passò la tempesta della Rivoluzione. I rivoluzionarî, compiuta la loro prodigiosa opera di distruzione, dovettero però provvedere al Governo del paese come se avessero conservato il monarca detronizzato e giustiziato. Non tardarono allora a dimostrare che non erano capaci di far meglio dell'*ancien régime*. Rinnegando l'esistenza della sovranità imprescrittibile del re, proclamarono altamente la sovranità assoluta del popolo; ma i membri dell'Assemblea legislativa e della Convenzione non poterono far altro che usurpare tutti i poteri come rappresentanti del popolo e dominare la monarchia e poi lo Stato, con gli antichi mezzi di azione del re. Proclamarono un'idea nuova, ma non seppero inventare un nuovo sistema amministrativo. Ne risultarono la confusione, i Comitati, il Terrore e Napoleone.

389. Ricostruzione napoleonica. — La Rivoluzione scosse dai fondamenti la politica francese, ma toccò appena quelli dell'amministrazione. L'interesse dell'Amministrazione monarchica si era concentrato sul Governo generale piuttosto che sulla vita locale, su la potenza e la prosperità nazionale e sulle finanze. D'altra parte il vero interesse del Governo repubblicano si rivolse allo sviluppo locale: l'azione della Repubblica doveva mirare in principio ad ampliare e specializzare l'azione amministrativa, discentrando la vita politica e richiamando in vita le istituzioni amministrative locali. Gli autori della Rivoluzione non compresero questo scopo o non riuscirono a conseguirlo, e Napoleone, che fu la conseguenza della loro politica, nulla fece naturalmente per sviluppare un principio essenzialmente repubblicano.

390. Napoleone riorganizzò senz'altro il dispotismo, mettendo in esecuzione i propositi essenziali dell'Assemblea costituente. La legislazione elaborata da quest'Assemblea, aveva avuto lo scopo di semplificare e ridurre l'accentramento a sistema, non di distruggerlo, e Napoleone continuò l'opera. Sostituì se medesimo alla Convenzione e all'Assemblea legislativa che rappresen-

(1) G. Morley, *Miscellanies*, vol. II (last ed. Macmillan), *Saggi su « Turgot »*, pag. 138.

Digitized by Google

tavano la Nazione sovrana, e cercò di dare all'accentramento congegni perfetti. La Convenzione e la Legislativa avevano cercato di dirigere gli affari con Comitati, Commissioni, Direttorii, a dir breve, con Uffici esecutivi. A questi congegni Napoleone sostituì semplici funzionarî con attribuzioni amministrative, ai quali aggiunse Consigli consultivi con l'incarico di dare il loro parere senza attenuarne le responsabilità personali. Sulle fondamenta del grande edificio amministrativo francese scolpì la massima « deliberare è còmpito di molti, agire di un solo », il che è sempre vero (1). L'Assemblea costituente, volendo cancellare il ricordo delle antiche provincie della Francia e dei loro privilegi feudali, che avevano sapore di assolutismo, e quello dei Generalati, l'aveva suddivisa colla maggiore simmetria possibile in ottantanove dipartimenti; su questa base Napoleone costruì il suo edificio burocratico di prefetti e di sottoprefetti, calcati sul sistema degli intendenti e dei delegati dell'*ancien régime* migliorato e corretto. A questo fine venne promulgata la Costituzione dell'anno VIII, che rimane la base quasi immutata dell'amministrazione francese. La Rivoluzione ebbe così per risultato di fornire all'accentramento ciò che non aveva avuto mai, un sistema definitivo ed un preciso ordinamento.

391. Dopo la guerra franco-germanica del 1870-71 i dipartimenti francesi sono 86; la perdita dell'Alsazia e Lorena tolse alla Francia tre dipartimenti.

392. Progresso verso le istituzioni liberali. — La Rivoluzione aveva però posto un nuovo principio di governo, e i mutamenti politici che seguirono in Francia dopo la Rivoluzione spinsero il paese, talvolta con violenza, verso le schiette istituzioni rappresentative e riuscirono ad una Repubblica sincera.

Luigi XVIII, continuando ad affermare il diritto divino dei re e ad attribuire a sè medesimo e ai suoi ministri l'esclusivo diritto d'iniziativa in materia legislativa, accettò tuttavia un Parlamento di due Camere col principio della responsabilità ministeriale. Luigi Filippo rinnegò lo strafalcione del diritto divino, riconobbe la sovranità del popolo e divise colle Camere il diritto dell'iniziativa delle leggi. Napoleone III inaugurò una nuova reazione, col ritorno ad un sistema di Governo analogo a quello di Napoleone I. Anche Napoleone III aveva però da poco accolto il principio della responsabilità ministeriale,

(1) LEBON, *Il diritto pubblico della Francia*, nell'*Handbuch* di MARQUARDSEN, vol. IV, parte I, pag. 78.

Digitized by Google

quando la guerra colla Germania lo rovesciò e fu proclamata la terza Repubblica.

393. La terza Repubblica. — Dopo Sédan l'imperatore fu fatto prigioniero, il Governo imperiale venne abbattuto e il 4 settembre 1870 i capi dell'opposizione proclamarono a Parigi la terza Repubblica; Gambetta fu il loro portavoce. Venne immediatamente istituito dai capi del partito repubblicano il « Governo provvisorio della Difesa Nazionale ». Gli uomini che lo componevano sapevano bene che legalmente rappresentavano soltanto se medesimi, avendo usurpato il potere in una crisi nazionale, e infatti furono appena tollerati. Per cui volsero il pensiero alla convocazione di un'Assemblea nazionale eletta a suffragio universale affinchè i rappresentanti del popolo potessero scegliere un Governo. Si fecero immediati preparativi per le elezioni, ma le terribili vicende della guerra non consentirono di procedervi. La Germania spinse la campagna all'estremo, e non fu possibile riunire un'Assemblea prima della fine della lotta, mentre urgeva deliberare sulle condizioni della pace.

394. L'Assemblea nazionale. — L'8 febbraio 1871 venne eletta l'Assemblea nazionale, che il 13 dello stesso mese trasportava la sua sede a Bordeaux. Veramente non era un'Assemblea repubblicana. La maggioranza dei suoi 768 membri era favorevole al ristabilimento della monarchia; se avesse potuto intendersi, avrebbe facilmente distrutta l'opera di Gambetta e dei suoi colleghi e ristabilito un principe sul trono di Francia. Ma nessun accordo fu possibile. I legittimisti volevano richiamare l'antica casa dei Borboni, altri erano partigiani degli Orléans, e non mancavano fautori dell'Impero che desideravano il ritorno di un Bonaparte. Frattanto l'Assemblea dovette assolvere la prima parte del suo còmpito, e la più ingrata. Venne conclusa la pace colla Germania sulle basi da essa imposte: solo Belfort fu salva, grazie all'abilità di Thiers. Ben più difficile riuscì stabilire e mantenere un Governo. Frattanto e sino a che fosse stato possibile l'accordo in una formula definitiva si adottò il nome e la forma della Repubblica. L'onor. Grévy, repubblicano moderato, venne nominato presidente dell'Assemblea, l'onorevole Thiers, orleanista moderato, *Capo del potere esecutivo* della Repubblica e l'Assemblea intraprese a dirigere gli affari sotto la responsabilità del Presidente.

395. Equilibrio dei partiti. — Per cinque anni l'Assemblea nazionale diresse autorevolmente gli affari pubblici. Le elezioni non le avevano assegnato alcun preciso mandato: urgeva anzi-

Digitized by Google

tutto concludere la pace con la Germania, e fu l'unico pensiero da cui furono dominate. L'Assemblea non venne incaricata nè di costituire, nè di dirigere un Governo, ma neanche le venne imposto alcun divieto. I repubblicani della minoranza sostenevano che l'Assemblea non poteva elaborare una costituzione definitiva e ne esigevano lo scioglimento per invitare il popolo ad eleggerne un'altra espressamente incaricata di costituire un Governo. D'altra parte, la maggioranza monarchica, convinta che giammai avrebbe avuto una migliore occasione di elaborare una costituzione di suo gradimento, sosteneva che l'Assemblea nazionale, eletta senza precise istruzioni, aveva avuto dagli elettori tutti i poteri, e per conseguenza aveva l'autorità di far tutto quello che nella sua prudenza stimava utile alla volontà e agli interessi del Paese. La gran difficoltà stava nel mettersi d'accordo su di un programma pratico, accetto alle varie frazioni del partito monarchico. I loro interessi erano inconciliabili, e ben presto anche i conservatori riconobbero che unica soluzione era quella di lasciar sussistere la Repubblica. Thiers dichiarò con grande franchezza che avrebbe preferito una costituzione monarchica, ma era convinto che la Repubblica riuscirebbe più accetta al Paese, riconoscendo che qualsiasi tentativo di ristaurazione sarebbe stato gravido di danni e di pericoli, date le circostanze in cui si trovava la Francia. « La Repubblica esiste » — diceva — « è il Governo legale del Paese; sostituirle un'altra forma di Governo sarebbe ormai una rivoluzione ». In ogni caso i monarchici avevano perduto la buona occasione e la pubblica opinione era ormai ad essi decisamente contraria.

396. La nuova Costituzione. — Così anche fra i monarchici i più pratici, quelli che meritavano di essere considerati come uomini di Stato, si avvidero alla fine che era necessario fondare un Governo repubblicano e deliberarono di fare il meno possibile nel senso di una costituzione definitiva e difficilmente modificabile, creando un nuovo Governo che potesse essere all'uopo rapidamente trasformato in una monarchia costituzionale senza radicali mutamenti. Così gli diedero la struttura più semplice e rudimentale possibile, lasciando alla legislazione ordinaria la cura di regolare quasi tutti i particolari e persino questioni essenziali del suo ordinamento. Ebbero cura di agevolare, per quanto fosse possibile, le riforme costituzionali, senza compromettere una certa stabilità di Governo. Per quattro anni ne fecero l'esperimento col Governo esistente; limitarono i poteri del Presidente e le sue relazioni con l'Assemblea a varie riprese,

Digitized by Google

come a titolo di esperimento, quasi per mettere alla prova le norme che dovevano avere carattere permanente. L'Assemblea un mese dopo la sua convocazione ritornò a Versailles, e sino a tanto che la Comune ebbe in sue mani la capitale, non potè pensare che al ristabilimento dell'ordine pubblico e dell'autorità del Governo. Raggiunto questo scopo, dovette rivolgere il pensiero a ristaurare le finanze e riordinare l'amministrazione. Così avvenne che fra tante difficoltà, aggiungendosi quella di calmare i proprî partiti, l'Assemblea nazionale ha potuto iniziare la preparazione della Costituzione soltanto nel 1873 e l'opera fu completa appena alla fine del 1875.

397. Frattanto, con lo stesso atto del 31 agosto 1871, che conferiva a Thiers il nuovo titolo di *Presidente della Repubblica*, l'Assemblea definì le sue relazioni con lui; ne fece un ministro responsabile col diritto di nominare i colleghi e i pubblici funzionarî, salvo a rivolgersi all'Assemblea per tutte le questioni concernenti gli affari pubblici; prorogò infine i suoi poteri di Presidente sino all'esaurimento del suo còmpito. Nel marzo del 1873, trovando la sua azione personale troppo prevalente, cercò di escludere il Presidente dalle sue discussioni salvo in casi eccezionali, e venne istituito un Gabinetto di ministri responsabili fra il capo del Governo e l'Assemblea. Due mesi dopo Thiers fu costretto a dimettersi e venne eletto al suo posto il maresciallo Mac Mahon, col mandato di sette anni, salvo alle leggi costituzionali definitive, che si stavano elaborando, la cura di determinare i suoi poteri e regolare le sue relazioni col Parlamento. Ormai l'esperienza del Governo era sufficiente; il potere esecutivo era stato più volte rimaneggiato, ed Assemblea e Paese erano pronti ad intraprendere l'opera definitiva.

398. Leggi costituzionali del 1875. — Elaborando le leggi che dovevano dar forma al nuovo Governo, l'Assemblea distinse fra le leggi costituzionali che avrebbero potuto essere modificate soltanto con norme speciali e le leggi organiche modificabili nella forma consueta col voto delle due Camere del Parlamento. Le leggi costituzionali del 24 e 25 febbraio e del 16 luglio 1875 determinarono colla maggiore semplicità possibile la struttura e le funzioni del nuovo Governo: l'elezione e i poteri generali del Presidente; la divisione dell'Assemblea nazionale in due Camere, il Senato e la Camera dei deputati; i poteri generali e le relazioni reciproche delle due Camere e quelle delle Camere col Presidente; le norme generali relative alla loro convocazione e all'aggiornamento. Due leggi organiche del 2 e 30 novembre 1875 provvidero all'elezione dei senatori e dei deputati. L'unica modificazione importante delle leggi costituzionali fu quella dell'agosto 1884, con la quale vennero abrogate quasi tutte le leggi

Digitized by Google

costituzionali relative alla composizione e ai poteri del Senato, sostituendovi una legge organica, per cui le nuove riforme avrebbero potuto compiersi con leggi ordinarie. Anche le leggi organiche del 1875 sull'elezione della Camera dei deputati subirono parecchie modificazioni.

399. Sovranità delle Camere. — L'Assemblea nazionale aveva senza dubbio attribuite a Mac Mahon le funzioni di Presidente dopo le dimissioni di Thiers nel maggio 1873, con un fine preciso: Mac Mahon era un soldato popolare e patriota, deciso partigiano della monarchia. Si sperava che avrebbe conservato il posto di capo del potere esecutivo sino a che potesse essere accettato dalla maggioranza e richiamato al trono qualche sovrano, senza bisogno di un colpo di Stato, con una semplice modificazione delle leggi costituzionali relative alla persona e ai poteri del capo dello Stato. Nondimeno col nuovo regime la sovranità venne trasferita all'Assemblea nazionale, composta del Senato e della Camera dei deputati. Le leggi costituzionali del 1875 potevano essere modificate dal Parlamento che le aveva fatte, sostituendo semplicemente l'azione collettiva delle due Assemblee all'azione separata. Senatori e deputati, riuniti in Assemblea nazionale, diventavano un potere sovrano come l'Assemblea che li aveva creati (n. 411); erano inoltre giudici inappellabili dei loro poteri costituzionali, senza limite alcuno. La Francia, come l'Inghilterra, riconosceva il suo Parlamento come sovrano assoluto.

400. La principale differenza consiste in questo: che il Parlamento inglese esercita i suoi poteri nelle stesse forme e con la stessa procedura legislativa, per cui modifica ugualmente il più semplice particolare della legislazione e una delle principali istituzioni costituzionali del regno; mentre le Camere francesi, per modificare una legge costituzionale, devono riunirsi in Assemblea costituente.

401. Le leggi costituzionali del 1875 presentarono questa essenziale differenza colle precedenti costituzioni della Francia. Non pretesero di costituire esse sole tutta la legislazione fondamentale del Governo, non escludendo il richiamo a disposizioni anteriori alle Rivoluzione. Infatti i precedenti delle costituzioni anteriori servirono a completarle. Si considerò come tuttora in vigore tutto ciò che nell'antecedente pratica costituzionale non era incompatibile colle leggi e col carattere della Repubblica. Anzichè romperla assolutamente col passato, si innalzò il nuovo edificio sulle vecchie fondamenta.

402. La Camera dei deputati. — I costituenti del 1875 speravano che il Senato avrebbe la stessa influenza della Camera

Digitized by Google

nella cosa pubblica, ma fu una delusione. Sin da principio il potere effettivo venne esercitato dalla Camera dei deputati e il Senato si trovò ridotto ad una parte secondaria. Le leggi costituzionali si limitano a dichiarare che i deputati sono eletti a suffragio universale. La legge organica, modificata da quella del 13 febbraio 1889, costituì la Camera nel seguente modo: i deputati devono avere almeno venticinque anni e durano in carica quattro anni, salvo il caso che la Camera sia sciolta. I circondarî nei quali sono suddivisi i dipartimenti costituiscono altrettanti collegi elettorali. A Parigi e a Lione ogni circondario nomina un deputato; negli altri quelli la cui popolazione supera i centomila abitanti nominano un deputato di più per ogni centomila abitanti o per la frazione. I circondarî multipli sono divisi in collegi, perchè i deputati non sono eletti a *scrutinio di lista* in tutto il dipartimento, ma in ciascun collegio, come i rappresentanti degli Stati Uniti d'America. Questa forma di voto è chiamata infatti *scrutin d'arrondissement.*

403. Nel 1885 il sistema di votazione per l'elezione dei deputati venne modificato, adottando lo scrutinio di lista, cioè il metodo col quale agli Stati Uniti sono eletti gli elettori presidenziali nei singoli Stati. La riforma venne adottata su proposta di Gambetta, che sperava lo scrutinio di lista avrebbe dato al suo partito una più decisa prevalenza. Ma siccome finì col dare una maggioranza popolare al generale Boulanger, nel 1889 venne ristabilito il collegio uninominale.

404. Sono rappresentate alla Camera anche le principali colonie. L'Algeria elegge sei deputati, le altre colonie dieci. Tutto compreso vi sono 584 deputati. Le elezioni non hanno luogo ad intervalli regolari e in epoche fissate dalla legge: i collegi sono convocati con decreto del Presidente della Repubblica. La legge dispone però che gli elettori devono essere convocati nei sessanta giorni e, quando la Camera sia sciolta, entro i due mesi dallo scioglimento. La nuova Camera si riunisce entro i dieci giorni dalle elezioni. Venti giorni almeno devono decorrere dalla convocazione dei collegi alla data fissata per le elezioni.

405. Elezioni a maggioranza. — Secondo la legge non può essere eletto a primo scrutinio chi raccoglie la semplice pluralità dei voti. L'elezione segue a primo scrutinio soltanto quando uno dei candidati, oltre alla maggioranza assoluta dei voti validi, abbia un numero di voti non inferiore al quarto di quello degli elettori inscritti nel collegio. Se nessuno raggiunge le due maggioranze, si procede ad un nuovo scrutinio (*ballottaggio*) due settimane dopo e si proclama eletto chi consegue la semplice maggioranza. Questo sistema incoraggia la

Digitized by Google

moltiplicazione dei partiti, anzi dei gruppi e delle frazioni dei singoli partiti, a danno delle istituzioni politiche. I gruppi rivali cercano di mostrare la loro forza sin dal primo scrutinio, per conquistare un posto e scambiarlo nel secondo verso altri favori. Soccombendo a primo scrutinio, non hanno tutto perduto, potendo conseguire qualche vantaggio od essere favoriti un'altra volta, se mostrano una certa forza; a questo modo si incoraggiano le rivalità interne, non l'unione dei partiti. E la Francia non ha davvero bisogno di incoraggiare le fazioni.

406. Il Senato. — La legge costituzionale del 24 febbraio 1875 sull'ordinamento del Senato, sulle condizioni richieste per essere senatore e sulle elezioni fu sostituita dalla legge del 14 luglio 1884, modificata quattro mesi dopo dalla legge del 9 dicembre dello stesso anno. Il Senato è così retto soltanto dalla legge per tutto ciò che concerne il suo ordinamento e i suoi poteri. Secondo le leggi costituzionali si componeva di senatori nominati dal potere esecutivo, e di senatori elettivi; secondo le leggi vigenti si compone di 300 membri scelti da collegi elettorali costituiti a tal fine nei dipartimenti e nelle colonie. I senatori devono avere almeno quarant'anni e durano in carica nove anni. I collegi elettorali senatoriali si compongono in ciascun dipartimento dei deputati, dei membri dei Consigli generali (n. 447) e dei Consigli di circondario (n. 455) e dei delegati scelti in ciascun Comune dal Consiglio municipale fra gli elettori (n. 464). Il Senato si rinnova ogni tre anni per un terzo. Legalmente ha poteri interamente uguali alla Camera dei deputati, con la sola differenza che le leggi di finanza devono prima essere approvate dalla Camera, e sebbene il Senato abbia in pratica il diritto di emendarle, è dubbio se possa, a stretto diritto, introdurvi qualche aggiunta. Naturalmente, dal punto di vista politico, la Camera dei deputati ha un'indiscutibile preminenza sul Senato.

407. Sino al 1884 la legge disponeva che settantacinque senatori sarebbero nominati a vita dallo stesso Senato. Dopo la riforma del 1884 anche le vacanze di questa categoria sono coperte da senatori eletti come gli altri nei dipartimenti, pure per nove anni; per conseguenza i senatori a vita vanno scomparendo.

408. La legge determina il numero di senatori che ciascun dipartimento deve eleggere. Dieci sono eletti dalla città di Parigi che costituisce quasi tutto il dipartimento della Senna. Gli altri dipartimenti nominano da otto a due senatori; il territorio di Belfort, i tre dipartimenti dell'Algeria e le quattro colonie della Martinica, della Guadalupa, della Riunione e delle Indie francesi nominano ciascuna un senatore (legge 9 dicembre 1884, art. 2).

409. Provvedimenti eccezionali. — Qualora le Camere sieno sciolte illegalmente o venga impedita la loro riunione, i Consigli generali dei dipartimenti devono riunirsi ed adottare le misure necessarie per

Digitized by Google

mantenere l'ordine e la sicurezza pubblica. Ciascun Consiglio sceglie due delegati che si riuniscono nella città dove si sono ritirati i membri del Governo regolare e i rappresentanti legali del popolo sfuggiti al colpo di Stato. L'Assemblea straordinaria così costituita ha facoltà di assumere la direzione degli affari quando sia rappresentata la metà dei dipartimenti; ad essa spettano le misure necessarie per mantenere l'ordine pubblico, amministrare gli affari dello Stato e ristabilire l'indipendenza delle Camere ordinarie. Appena queste possono riunirsi è *ipso facto* disciolta; se la riunione è impossibile, l'Assemblea convoca gli elettori per le elezioni generali nello stesso mese della sua formazione (legge 15 febbraio 1872).

410. L'Assemblea nazionale. Sue attribuzioni. — Il Senato e la Camera dei deputati siedono insieme, in sessione, come Assemblea nazionale, per la revisione della Costituzione e per l'elezione del Presidente della Repubblica. Dal novembre 1879 le Camere per l'esercizio delle ordinarie funzioni legislative si riuniscono a Parigi; l'Assemblea nazionale si riunisce a Versailles per sottrarsi alle influenze e alle eventuali intimidazioni della capitale che altre Assemblee dovettero subire. Ivi elegge il Presidente o delibera sulla revisione della Costituzione, per sciogliersi immediatamente. Le epoche e le occasioni delle riunioni per l'elezione del Presidente sono determinate alla scadenza del mandato, o quando il Presidente muore o dà le sue dimissioni.

411. Revisione della Costituzione. — La revisione della Costituzione ha luogo quando le due Camere ne riconoscono la necessità. Discutono anticipatamente e separatamente non solo l'opportunità della revisione, come prescrive la legge costituzionale, ma altresì i punti fondamentali da sottoporre a revisione e l'indirizzo delle modificazioni, per conoscere le idee prevalenti in ciascuna Camera, prima di costituire l'Assemblea nazionale. Per l'elezione del Presidente, del pari che per l'approvazione delle riforme costituzionali, basta un voto a maggioranza assoluta delle due Camere.

412. Può facilmente avvenire che la maggioranza di una delle due Camere debba soccombere nel voto collettivo dell'Assemblea nazionale. In tal caso è poco probabile che questa maggioranza consenta di riunirsi a Versailles. La Francia è divisa in parecchi partiti nazionali, e non è sempre possibile aggrupparli nelle due Camere a favore di una riforma per guisa da avere la maggioranza. Avviene spesso che un voto delle due Camere riunite costituisce una disfatta per la politica preferita da una di esse. Non vi è però alcun mezzo per impedire che nell'Assemblea nazionale le questioni sieno sollevate e risolute a maggioranza: l'unica garanzia è la buona fede dei suoi membri.

Digitized by Google

413. L'Assemblea nazionale è il corpo più assolutamente sovrano preveduto dalla Costituzione. Essa ha un solo limite nell'esercizio dei suoi poteri: la sessione non può eccedere la durata di una sessione legislativa (cinque mesi). Inoltre non può discutere la forma repubblicana del Governo: vero è che potrebbe abrogare la legge che pone questo divieto.

414. La Presidenza del Senato presiede anche l'Assemblea nazionale, ed è composta di un presidente, quattro vice-presidenti e quattro questori eletti per un anno. L'ufficio della Camera è composto nello stesso modo, con due segretari di più.

415. Il Presidente della Repubblica. — Il Presidente eletto a maggioranza dalle Camere riunite in Assemblea nazionale è il capo del potere esecutivo. Dura in carica sette anni: nomina e revoca i pubblici funzionarî. Non ha *voto* in materia legislativa, ma può chiedere alle Camere una nuova deliberazione sulle questioni da esse decise. In qualunque epoca può aggiornare le Camere per non oltre un mese, e non più di due volte nella stessa sessione; può chiudere una sessione ordinaria delle Camere secondo la sua volontà, quando la sessione abbia durato cinque mesi, e in qualunque momento una sessione straordinaria; col consenso del Senato può sciogliere la Camera dei deputati anche prima dei cinque mesi della sessione. Lo scioglimento della Camera importa la chiusura della sessione del Senato, non il suo scioglimento, perchè il Senato non si può riunire senza la Camera, tranne che come Alta Corte di giustizia. In caso di scioglimento, il Presidente convoca gli elettori nei due mesi, e le Camere si riuniscono nei dieci giorni da quello delle elezioni. Secondo la legge costituzionale del 25 febbraio 1875 (art. 6, § 2), il Presidente è responsabile soltanto in caso di alto tradimento; viene allora messo in istato d'accusa dalla Camera davanti al Senato che lo giudica. Sino alla fine del secolo XIX quattro dei sei Presidenti della Repubblica, volontariamente o no, presentarono le dimissioni; nessuno esaurì il suo mandato, perchè anche degli altri due, uno, Carnot, fu assassinato e Felix Faure morì dopo quattro anni.

416. L'unico limite posto dalla legge alla scelta dell'Assemblea nazionale nell'elezione del Presidente della Repubblica è che non può essere eletto a tale ufficio chi appartenga a famiglie che occuparono il trono di Francia. I membri di queste famiglie neppure possono essere eletti deputati nè senatori.

417. Il potere del Presidente di sciogliere la Camera può servire anche ad impedire la riunione dell'Assemblea nazionale. Il Presidente, ottenuto il consenso del Senato, può sciogliere la Camera per una

Digitized by Google

sessione dell'Assemblea nazionale e, togliendo così a quest'ultima due terzi dei suoi membri, privarla della maggioranza assoluta necessaria a qualsiasi decisione. Vero è che sarebbe atto rivoluzionario, peggiore di qualsiasi altro si fosse voluto impedire. In teoria si comprende, ma non sarebbe certamente sanzionato dalla legge.

418. Il Presidente e il Senato. — Il Presidente e il Senato, come vedremo, hanno un grande ed effettivo potere sulla Camera dei deputati. Il Presidente può moderare gli eccessi della Camera rinviandole una legge per nuova deliberazione, o prorogandola in un periodo di grande agitazione; inoltre, col parere del Senato, può sciogliere la Camera e convocare gli elettori. Il Senato ha sempre avuto nel suo seno tanti uomini eminenti che pare avrebbe dovuto poter frenare la Camera con fermezza e con successo. Ma per quanto l'Assemblea nazionale che elesse Thiers e Mac Mahon e costruì l'armatura della Costituzione abbia potuto esigere che il nuovo Governo fosse realmente diretto dal Presidente, questi non ne fu mai il vero capo. Mac Mahon ha sciolto la Camera coll'approvazione del Senato, ma il risultato delle elezioni servì solo a dimostrare la supremazia della Camera. E d'anno in anno questa supremazia e la posizione subordinata del Senato si vennero ognor più accentuando. I primi Presidenti sono stati uomini così poco autoritarî e il Senato prese agli affari una parte così limitata che la Costituzione non gli giovò affatto, mentre la libertà quasi sfrenata della Camera costituisce una delle principali minaccie per l'avvenire e per l'esistenza stessa della Repubblica.

419. Il Gabinetto e il Consiglio dei ministri. — Il Gabinetto è l'anello di congiunzione fra il Presidente e le Camere. Le sue funzioni politiche costituiscono uno dei caratteri principali del Governo. Il Gabinetto si distingue dal Consiglio dei ministri; si compongono delle stesse persone, ma il Gabinetto è un corpo esclusivamente politico, mentre il Consiglio dei ministri ha soltanto funzioni amministrative. Questa distinzione illustra appunto il doppio carattere dei ministri.

420. I Ministeri. — I ministri sono undici: il ministro della *giustizia*, colle funzioni attribuite al Cancelliere prima della Rivoluzione; il ministro delle *finanze*, succeduto all'antico Controllore generale (n. 386); il ministro della *guerra*, capo dei servizi amministrativi creati nel 1644 da Mazzarino; il ministro della *marina*, istituito nella stessa epoca al pari del ministro degli *affari esteri;* il ministro delle *colonie;* il ministro dell'*interno*, creato dall'Assemblea costituente nel 1791 riunendo le funzioni del Controllore generale e del ministro della Casa reale dell'*ancien régime*, salvo per quanto concerne le attribuzioni finanziarie del Controllore generale attribuite al ministro delle finanze; il ministro dell'*interno* è inoltre incaricato dei *culti*. Si aggiungono il ministro della *pubblica istruzione* e delle *belle arti* (1848); il ministro dei *lavori pubblici;* il ministro di *agricoltura*, creato nel 1812, poi soppresso e ristabilito nel 1828-30; il ministro del *commercio e dell'industria*, incaricato altresì delle *poste e dei telegrafi*, creato nel 1848, separando i relativi servizi dal Ministero dell'interno.

Digitized by Google

421. Il Gabinetto. — I ministri, come membri del Gabinetto, rappresentano le Camere. Sono scelti fra i membri di esse ed hanno ad ogni modo il diritto di assistere a tutte le sedute e prender parte a qualsiasi discussione. Lo stesso diritto hanno i sottosegretari di Stato delle finanze, dell'interno, delle colonie e delle belle arti, che per conseguenza sono di regola membri di una delle Camere.

Il ministro può prendere la parola alle Camere in qualsiasi momento e per conseguenza anche quando sia stata chiusa la discussione. Non mancano esempî di ministri che non appartennero, almeno per qualche tempo, ad alcuna delle due Camere, come nel 1888 il ministro della guerra.

422. Il Consiglio dei ministri. — Come membri del Consiglio, i ministri sono subordinati al Presidente, capo del potere esecutivo. Il Consiglio ha un proprio presidente, scelto dai ministri fra loro, e può essere convocato dal Presidente della Repubblica. Esercita una vigilanza generale nell'applicazione delle leggi e imprime unità di indirizzo agli affari dello Stato. Il Consiglio, in caso di morte, di dimissione o di incapacità del Presidente della Repubblica, si sostituisce ad esso sino a che l'Assemblea nazionale abbia eletto il successore. I membri del Consiglio dei ministri sono di diritto membri del Consiglio di Stato, il più alto Tribunale della Repubblica, per la risoluzione delle controversie amministrative (n. 468).

423. I Ministri e il Presidente. — A differenza del Gabinetto, il Consiglio dei ministri è riconosciuto dalla legge e costituisce l'insieme dei ministri deliberanti sulle materie che implicano la loro responsabilità politica. Il nome rappresenta appunto la loro riunione quanto alla responsabilità politica. I due nomi *Consiglio* e *Gabinetto* spiegano chiaramente le varie relazioni dei ministri col Presidente della Repubblica; come Consiglio sono sino ad un certo punto le sue creature; come Gabinetto, sempre relativamente, sono i suoi padroni. Le singole amministrazioni da essi presiedute non sono create dalla Costituzione o dalla legge, ma da decreti presidenziali. Nessuno di questi ha però valore senza la firma del ministro competente, e se ha qualsiasi relazione col bilancio, deve subire il doppio controllo dei ministri e delle Camere. I ministri sono nominati dal Presidente, il quale deve però scegliere uomini che godano la fiducia della maggioranza. Soltanto alle Camere i ministri rispondono degli atti compiuti nell'esercizio delle loro funzioni. Il Presidente è il capo dell'Amministrazione; la sua retribuzione è fissata nel bilancio

Digitized by Google

annuale che il ministro delle finanze presenta alle Camere, ed è argomento di uno speciale accordo fra queste e i ministri.

424. Evidentemente il Gabinetto prevale sul Presidente. I ministri, infatti, non rappresentano il Presidente, ma le Camere, e come tali dirigono la politica e l'amministrazione. Il Presidente nomina i pubblici funzionarî, ma siccome i suoi decreti devono esser firmati dal ministro competente, le nomine sono fatte in realtà da esso, per lo più conforme agli interessi dei ministri, che con questo mezzo si assicurano il voto delle Camere.

425. Questo potere dei ministri riesce certamente più dannoso al Governo della Francia che non sia avvenuto agli Stati Uniti con le nomine degli uffici federali. Il numero delle funzioni pubbliche conferite in Francia dai ministri è di gran lunga più grande di quelle che rientrano nella competenza del Presidente degli Stati Uniti; e la necessità dei ministri di assicurarsi il voto delle Camere è senza paragone più grande della necessità del Presidente americano di piacere al Congresso; i ministri francesi conservano le loro funzioni soltanto sino a che godono la fiducia delle Camere, mentre il Presidente americano non dipende dal Congresso.

426. Con tutto ciò in Francia, ad un mutamento di Governo, non seguì mai un completo mutamento del personale burocratico, come avvenne più volte agli Stati Uniti. Si può dire che dopo Mac Mahon la burocrazia francese non subì più riforme radicali. In America, come in Inghilterra, vi sono due grandi partiti nazionali e il Governo si trova ora nelle mani dell'uno, ora nelle mani dell'altro. In Francia una crisi di Gabinetto significa soltanto la sostituzione d'un gruppo di repubblicani ad un altro, o ad un gruppo di radicali che sono soltanto repubblicani più avanzati. In Inghilterra si parla dell'« Opposizione di sua Maestà », perchè anche il partito che si trova in minoranza è devoto alla forma di Governo, fedele alle istituzioni, atto ad assumere il potere quanto il partito che effettivamente lo tiene. In Francia non è così. Sino ad un'epoca recente l'opposizione era composta di uomini ostili alla forma di Governo prevalente o quanto meno sospetti di volerla rovesciare. Trattasi di un partito al quale il popolo non può dare la maggioranza e che a sua volta non può esser chiamato al potere. Si ha, pertanto, un gruppo di repubblicani che sottentra ad un altro, e in generale il nuovo Gabinetto comprende parecchi membri del Gabinetto precedente. Talora muta soltanto il capo, e per conseguenza non è il caso di mutare tutto il personale burocratico; i mutamenti si limitano a qualche posto di fiducia.

427. Responsabilità ministeriale. — La responsabilità dei ministri davanti al Parlamento deriva dalla legge, non soltanto dalla consuetudine, come in Inghilterra. Per quanto riguarda la conservazione delle loro funzioni, i ministri dipendono dalle Camere. Altrettanto avverrebbe se la legge non lo dichiarasse, perchè i ministri non potrebbero fare alcuna politica personale

Digitized by Google

senza l'appoggio e l'approvazione del Parlamento. In Francia, come in Inghilterra, la consuetudine esige che il ministro colpito da un voto di sfiducia presenti le dimissioni. Talvolta si presentano per non prendere provvedimenti contrari alle proprie idee. In teoria i ministri sono responsabili davanti alle due Camere, ma di fatto soltanto a quella dei deputati: i voti del Senato non fanno nè disfanno Gabinetti; è una prerogativa della Camera popolare, come più diretta rappresentante della nazione.

428. Interrogazioni e interpellanze. — I ministri possono essere richiamati alla loro responsabilità in qualsiasi momento della loro azione politica, con varie forme semplici ed efficaci messe a disposizione delle Camere. Anzi tutto vi è la nuda interrogazione. Un deputato, come un senatore, dopo averne informato il ministro competente, può proporre una domanda relativa a qualsiasi affare pubblico, e per consuetudine si deve una risposta almeno quando non ne derivi danno agli interessi del Paese. Nella interrogazione prendono la parola soltanto chi la fa e il ministro che risponde. Vi è poi una forma più larga di discussione della politica del Gabinetto, l'interpellanza. Chi fa un'interrogazione deve prima assicurarsi che sia accettata; l'interpellanza invece è inscritta all'ordine del giorno, anche se il ministro non l'accetta. L'interpellanza è un modo speciale di discutere la politica o gli atti del Gabinetto a proposito delle questioni del giorno e porge spesso occasione ad una discussione politica, che può metter capo ad un voto esplicito di fiducia o di sfiducia. È l'interrogazione amplificata sino a diventare argomento d'una discussione, il mezzo più efficace di attaccare i ministri in qualunque atto, come dà loro i mezzi di difendersi. Le Camere esercitano, infine, il controllo sugli atti amministrativi col mezzo di inchieste.

429. Del diritto d'interpellanza si è in Francia tanto abusato che finì col perdere gran parte del suo valore. La Camera dei deputati non serba la necessaria moderazione ed è spesso trascinata a misurare le sue forze contro quelle del Governo. L'interpellanza è non di rado un assalto di sorpresa contro il Governo. I deputati cercano di coglierlo in fallo e interpellano spesso non solo su questioni importanti o su fatti di valore politico, ma su avvenimenti insignificanti. Una questione secondaria conduce talvolta ad un voto, e il Gabinetto cade come in una trappola, non perchè la sua politica sia stata condannata o non goda più la fiducia del Paese, ma perchè si è costituita contro di esso una effimera maggioranza nella Camera. L. Lowell afferma che « dei ventinove ministeri che hanno presentato le dimissioni in seguito ad un voto della Camera dei deputati,

Digitized by Google

dacchè esiste la responsabilità ministeriale, dieci sono caduti su ordini del giorno presentati in seguito ad un'interpellanza o nel corso della discussione. Alcuni di questi ordini del giorno implicavano la politica generale del Gabinetto, ma per lo più riguardavano argomenti insignificanti ».

430. I ministri, per conseguenza, sono i capi della Camera appena di nome, perchè la loro autorità è temporanea e precaria. Rappresentano una combinazione di gruppi repubblicani; da quando fu istituita la Repubblica quasi mai ebbero dietro ad essi una maggioranza omogenea. La Camera li tratta come se fossero ancora gli agenti del monarca, nominati da lui, non come proprî rappresentanti; si può dire che a loro riguardo non ha smesso del tutto le antiche gelosie ed i sospetti tradizionali. Il sistema francese non potrà funzionare a dovere sino a che non si formeranno due grandi partiti nazionali coerenti ed atti ad organizzare un Governo, invece di esaurirsi in vane lotte personali.

431. Formazione delle leggi. — Ciascuna proposta dei ministri o di iniziativa parlamentare viene rinviata ad una Commissione speciale, che si pronuncia sulla presa in considerazione e la esamina prima di portarla alla discussione ed al voto della Camera. Le proposte di iniziativa parlamentare devono inoltre venire prima approvate dalla Commissione speciale per l'iniziativa parlamentare, e soltanto su favorevole relazione di questa la Camera delibera l'ulteriore svolgimento della proposta e la rinvia ad una Commissione speciale. Si può però deliberare l'urgenza d'una proposta, nel qual caso viene sottratta a qualsiasi Commissione se si tratta di un disegno di legge del Governo, e all'esame della Commissione d'iniziativa se di una proposta di iniziativa parlamentare.

432. Le Commissioni. — L'ordinamento delle Camere in Commissioni merita qualche considerazione. I deputati durante la sessione sono divisi ogni mese in undici Uffici con estrazione a sorte, i senatori in nove. Gli Uffici nominano quattro Commissioni mensili: dei congedi, delle petizioni, delle proposte di iniziativa parlamentare e delle leggi di interesse locale; nominano inoltre una Commissione del bilancio o di finanza annuale, per la quale ogni Ufficio designa uno o più membri. Gli Uffici nominano poi le Commissioni speciali alle quali sono rinviati i varî disegni di legge, salvo che la Camera preferisca nominarle direttamente; infine esaminano le questioni che sono loro sottoposte.

433. Gli Uffici sono costituiti a sorte e rinnovati ogni mese, al pari delle Commissioni da essi elette, per impedire che i partiti vi prevalgano, e temperare alquanto l'eccessivo accanimento delle lotte

Digitized by Google

parlamentari. Ma l'esistenza delle Commissioni e il fatto del rinvio ad esse delle proposte, che è di diritto, dimostra che la Camera tiene ad esaminare ed a discutere tutte le proposte del Governo e dei proprî membri. Il potere dirigente dei ministri deve dunque lottare con difficoltà ed ostacoli di varia natura. Le Commissioni cercheranno sempre di aggiungere o togliere qualche cosa nei disegni loro presentati, per cui nessun ministro è sicuro di vedere accolte senz'altro le sue proposte.

434. La Commissione del bilancio. — Le questioni finanziarie sono esaminate da Commissioni permanenti speciali, elette per un anno, cioè alla Camera dei deputati dalla Commissione del bilancio di trentatre membri, al Senato da una Commissione di finanza di diciotto. Queste Commissioni, al pari delle altre permanenti, si attribuiscono in cotal guisa un assoluto potere dominante sulla politica finanziaria del Governo; a questo modo vengono meno alla legislazione finanziaria ogni serietà e consistenza e risultano attenuate le responsabilità dei ministri. Le altre Commissioni esaminano le questioni e presentano relazioni; la Commissione del bilancio rivede talvolta radicalmente e trasforma persino in modo radicale le proposte ministeriali, mutando ciò che dovrebbe soltanto controllare (1).

435. Ingerenza delle Camere nel Governo. — Negli ultimi anni la responsabilità ministeriale in Francia ha ceduto il posto ad una vera usurpazione del Governo compiuta dalle Camere, cioè, il che è anche più grave, dalla Camera dei deputati. La responsabilità ministeriale è compatibile col potere dirigente dei ministri, e sotto un Ministero cui sia realmente riconosciuto il diritto di dirigere la politica dello Stato col concorso e coll'approvazione delle Camere, ma non ad esse soggetto, si può avere una politica dignitosa, stabile e forte. Ma in Francia i ministri si sono lasciati prendere la mano per guisa che la loro antica autorità di direzione è diventata quasi una obbedienza passiva, una cieca servilità ai desiderî e persino ai capricci della Camera dei deputati. Gli straordinarî poteri che la Commissione del bilancio si arrogò arbitrariamente sono il riflesso della situazione politica della Francia. La Camera governa coi ministri, o loro malgrado. Si mostrò così capricciosa, così ostinata a rovesciare qualunque Ministero non fosse pronto a seguire i suoi voleri, così intollerante di qualsiasi specie di supremazia ministeriale che quasi tutti gli uomini pubblici distinti per esperienza e per capacità sono stati in un modo o nell'altro screditati dai loro atti; e la Francia è schiacciata da questa pesante e intollerabile forma di Governo che è « il Governo tumultuario di una Assemblea » e di un'Assemblea popolare inorganica. Questo stato di cose ha provocato più di una domanda di revisione della Costituzione e in una celebre occasione parve anche prossimo a determinare il ristabilimento di una vera dittatura.

(1) Vedi la *Revue des deux Mondes*, 1° novembre 1886, pag. 226 e seguenti.

Digitized by Google

436. Poteri amministrativi e giudiziarî dell'esecutivo. — La vita di un ministro è breve e la sua azione nelle Camere precaria, ma non per questo sono meno importanti le sue attribuzioni sino a che conserva la direzione degli affari. Ha raccolto le tradizionali prerogative del potere esecutivo francese, che sono assai vaste. I poteri del Presidente sono quelli dei ministri. L'esecuzione e l'applicazione delle leggi, conforme alla pratica tradizionale della Francia, significa che può non solo interpretare liberamente le leggi, ma completarle, per applicarle alle circostanze ed ai casi che la legge non ha preveduto, a particolari che non ha regolato. Evidentemente non può violare i sommi principî della legge, ma non è vincolato affatto dai particolari; e nel determinare norme amministrative, nell'emanare istruzioni ai funzionarî, nel soddisfare alle esigenze degli affari pubblici, l'autorità esecutiva che appartiene ai ministri per il tramite del Presidente è in molti casi sciolta da qualsiasi vincolo di legge. Il potere esecutivo applica le leggi ai casi che si presentano e le completa quando è necessario; perciò le leggi non hanno di regola disposizioni particolari; tracciano alcuni principî a guida dei pubblici funzionarî incaricati di eseguirle, piuttosto che un insieme di minute istruzioni. Si aggiunga che la legalità degli atti amministrativi, quando sia contestata, non è apprezzata dai tribunali ordinarî, che determinano e tutelano i diritti privati, ma da speciali tribunali amministrativi, nei quali prevale il principio che i funzionarî dello Stato devono avere la maggior latitudine nell'applicazione della legge. Il potere esecutivo ha ereditato la tradizione del potere assoluto.

437. Il Presidente può « disporre della forza armata » della nazione. Questo potere bastò a legittimare le dichiarazioni di guerra che precedettero l'aggressione di memorabili spedizioni coloniali, alle quali i Ministeri francesi si lasciarono trascinare. Si aggiunga il potere di nomina e quello assoluto di revoca, e si vedrà quale immensa macchina ufficiale si trovî nelle mani dei ministri, che la dirigono a loro volontà.

438. Amministrazioni dello Stato. — Le attribuzioni della maggior parte delle Amministrazioni dello Stato sono abbastanza indicate dai loro titoli. Il *Ministero della giustizia* presiede alla giustizia civile, penale, commerciale; in altri termini, da esso dipende il sistema giudiziario del paese, ma non esclusivamente. Altre istituzioni giudiziarie dipendono dai Ministeri della guerra, della marina e dell'interno: la giustizia militare, la marittima, i tribunali amministrativi. Il *Ministero degli affari esteri* si occupa delle relazioni

Digitized by Google

della Francia cogli altri Stati. Il *Ministero dell'interno e dei culti* esercita tutte le attribuzioni che non competono ad altri ministeri. Il *Ministero delle finanze* raccoglie, amministra, distribuisce e controlla le entrate dello Stato. Il *Ministero della guerra* dirige gli affari militari e quello *della marina* quanto riguarda la flotta. Il *Ministero delle colonie* si occupa delle questioni coloniali. Quello *della pubblica istruzione e delle belle arti* organizza e dirige l'istruzione pubblica dalle scuole primarie alle università; compra opere d'arte per lo Stato; dirige le scuole pubbliche di belle arti, i musei, le esposizioni artistiche; sovvenziona i teatri, esercita un diritto di censura sulle opere teatrali; vigila i conservatori e le scuole di musica e di declamazione; dirige le manifatture dello Stato di Sèvres e degli arazzi. Il *Ministero delle opere pubbliche* ha l'incarico delle strade pubbliche, delle ferrovie e delle miniere dello Stato, l'ispezione delle navi, il mantenimento dei porti e dei fari, la direzione delle scuole degli ingegneri e architetti. Il *Ministero di agricoltura* si occupa delle foreste, delle irrigazioni; vigila e protegge l'allevamento del bestiame; cura l'osservanza dei regolamenti sanitarî sulle epizoozie e la protezione dell'agricoltura in conformità alle leggi. Il *Ministero del commercio e dell'industria* agevola il commercio interno del paese; da esso dipendono i Tribunali di commercio, le Borse, le Camere di commercio, i commissionarî, gli intermediarî, le Compagnie di assicurazioni sulla vita, le Casse di risparmio e quelle di assicurazione contro gli infortunî; esamina e garantisce taluni prodotti industriali; ha la polizia dei mercati; concede brevetti e marche di fabbrica; regola i dazî e le imposte da percepire nel commercio con l'estero; stanzia premî per la costruzione delle navi, ricompense per i progressi nautici e dirige l'Ufficio di statistica. Nel 1886 venne aggiunto a questo Ministero l'Ufficio delle società industriali. Il *Ministero delle poste e telegrafi* dirige il trasporto e la distribuzione delle corrispondenze ed i servizi telegrafici e telefonici del paese.

439. Le attribuzioni della maggior parte di questi Ministeri dimostrano la grande varietà delle funzioni assunte dal Governo francese (nn. 1479, 1480) piuttosto che la forma e lo spirito delle sue istituzioni politiche. Un'idea più completa della vita politica della Francia si può avere studiando l'ordinamento del Ministero dell'interno, che più degli altri si occupa dell'amministrazione locale.

Digitized by Google

Amministrazione locale.

440. Il Dipartimento. — La Francia ha conservato le circoscrizioni amministrative stabilite nel dicembre 1789 dall'Assemblea costituente. Invece dell'antico sistema delle diocesi ecclesiastiche, delle provincie militari e dei « Generalati » amministrativi (n. 385), coi loro complessi e svariati ordinamenti politici, coi loro distinti privilegi locali, ha un sistema semplice e simmetrico di Dipartimenti (*Départements*) divisi in Circondarî (*Arrondissements*); questi si suddividono in Cantoni (*Cantons*), i Cantoni in Comuni. La divisione più importante è il Dipartimento, unità organica permanente per l'amministrazione politica, militare, giudiziaria e scolastica; il Circondario, il Cantone e il Comune sono suddivisioni del Dipartimento. Il Cantone, del resto, è soltanto una circoscrizione elettorale; il Circondario è la quinta ruota del carro amministrativo del Dipartimento. La simmetria dell'amministrazione locale è completa in tutto il paese. Il Governo centrale sorveglia allo stesso modo i corpi elettivi locali, i quali godono degli stessi privilegi ed hanno poteri limitati dalle stesse leggi.

441. Le varie parti del sistema dell'amministrazione locale della Francia si fondano, come vedremo, non solo su basi storiche, per cui ciascuna di esse è una vivente unità dotata di tradizioni locali trasmesse da un'antica epoca di libertà, ma sopra una base essenzialmente burocratica. Se, adunque, la Francia si va accostando al Governo democratico e ad una completa autonomia locale, avrà costruito questo sistema, non sulla base delle vecchie consuetudini radicate al suolo, che costituiscono la tradizione e i pregiudizi, ma su consuetudini nuove ben diverse dalle antiche, sôrte sopra un suolo mobile, formato di nuovi caratteri, di nuove attitudini, di nuove aspirazioni. Le vigenti istituzioni non seguono il filo della tradizione storica, lo prendono di traverso. L'autonomia locale è campata in aria, priva di solido fondamento.

442. Il Prefetto. — Il fulcro dell'amministrazione locale francese è il Prefetto, legittimo successore dell'Intendente, agente del Governo centrale nel Dipartimento (n. 384). Presiede alle leve, è il tesoriere del Dipartimento, sorveglia le scuole colla nomina degli insegnanti e colle ispezioni; è il capo della polizia, l'esecutore di tutte le decisioni importanti del Dipartimento; nomina la maggior parte dei funzionarî inferiori. Ha un doppio còmpito, come agente del Governo centrale che lo nomina e delle Autorità

Digitized by Google

locali riconosciute dalla legge. Collaboratore e sorvegliante del Consiglio generale del Dipartimento, ne è di necessità anche l'agente, perchè, come rappresentante dell'Autorità centrale, dispone di tutti i mezzi di azione che gli permettono di far eseguire le sue volontà. Un ministro può opporsi all'atto d'un Prefetto, che rappresenta i varî ministri che hanno bisogno del suo potere esecutivo nel Dipartimento, ma nessuno vi può esercitare un'azione diretta. Sino a che il Prefetto è in carica, i ministri si devono servire di lui.

443. Il Prefetto deve naturalmente obbedire agli ordini del Governo centrale quando agisce come rappresentante delle Autorità e applica disposizioni delle leggi e dei regolamenti generali di pubblica amministrazione. Ma quando agisce in materia locale, può servirsi del suo potere discrezionale e soltanto in seguito ad un processo giurisdizionale può essere costretto a renderne conto. E poichè le sue attribuzioni in materia di amministrazione locale sono numerose e importanti, grande è il suo potere. Prepara il bilancio del Dipartimento e tutti gli affari che devono essere presentati al Consiglio generale (nn. 447, 452). La maggior parte degli atti di questo Consiglio è di sua iniziativa, e soltanto col di lui mezzo se ne possono eseguire le decisioni. In materia di polizia, non solo provvede all'ordinamento ed alla direzione della polizia del Dipartimento, ma ha il controllo indiretto dell'ordinamento e dei regolamenti di polizia dei Comuni, comprese le grandi città, che hanno rappresentanti elettivi (n. 458). Le nomine dei sindaci nel personale di polizia devono essere approvate dal Prefetto, al quale solo compete di licenziare gli agenti dei Comuni. Si aggiunga che in Francia non sono affari di polizia soltanto il mantenimento dell'ordine e la esecuzione delle leggi, ma altre questioni importanti, come quelle concernenti la salute pubblica. Per alcune materie di competenza dell'Autorità locale, il prefetto può del pari agire sui funzionarî comunali come fossero suoi diretti dipendenti. Può sospendere il sindaco di un Comune per un mese e per lo stesso tempo può sospendere un Consiglio comunale (n. 464).

444. Il Prefetto può sempre prendere parte alle deliberazioni del Consiglio generale del Dipartimento, tranne quando si discute l'opera sua.

445. Tale la condizione legale del Prefetto. La sua condizione reale è alquanto diversa. La politica della Repubblica, con la tendenza a favorire lo sviluppo delle autonomie locali, trasforma sempre più il Prefetto in un agente del Consiglio generale del Dipartimento e ne fa un uomo di parte. Il Prefetto è nominato dal Ministro dell'interno e

Digitized by Google

secondo la legge è anzitutto e principalmente suo rappresentante. Ma, come si è detto, anche gli altri ministri si servono di lui in molti casi. Per conseguenza la Prefettura muta sovente di titolare con le crisi ministeriali, specie quando si modifica la maggioranza della Camera. Spesso il Prefetto deve la nomina all'influenza dei deputati e dei senatori del Dipartimento sul Ministro dell'interno e in ragione delle sue relazioni personali con essi subisce necessariamente le influenze locali. Per conseguenza non è più l'autocrata di Napoleone, ma piuttosto la bandiera che gira secondo il mutar dei venti delle opinioni locali, come avviene in tutti i Governi popolari.

446. Lo " spoils system „ in Francia. — L'Amministrazione francese, in tutti i rami e a tutti i gradi della gerarchia dai più bassi ai più alti, è stata profondamente corrotta da questa idea fatale che le cariche pubbliche costituiscono la ricompensa dei servizi personali o di partito. Tutti i ministri si sono affrettati ad adottare la consuetudine biasimevole di distribuire i pubblici uffici agli aderenti del partito per rimunerarne lo zelo, agli amici e agli elettori dei deputati in cambio dei voti favorevoli di questi alla Camera. Naturalmente quando si trovano a corto di mezzi sono spinti a creare quante più vacanze è possibile negli uffici tenuti da uomini di opposizione o da amici tiepidi, per avere nuovi posti da distribuire. Questa abitudine, che agli Stati Uniti riuscì meno fatale e venne chiamato il sistema delle spoglie (*spoils system*), nocque assai alla buona amministrazione francese, dati i frequenti mutamenti di Ministero e fu cagione dell'eccessivo sviluppo della burocrazia (nn. 426, 427).

447. Il Consiglio generale del Dipartimento. — Il corpo deliberante del Dipartimento è il Consiglio generale, eletto a suffragio universale per cantone. Il Presidente della Repubblica può sciogliere un Consiglio generale con decreto motivato, tranne quando le Camere sono in sessione. L'elezione dei consiglieri generali, come quella dei deputati, ha luogo nei giorni assegnati dal decreto presidenziale. I consiglieri sono eletti per sei anni e la metà si rinnovano ogni tre anni. Affinchè i consiglieri generali possano rappresentare il maggior numero di elettori, la legge dispone, come per l'elezione dei deputati, che per essere eletti a primo scrutinio bisogna raggiungere la maggioranza assoluta dei votanti e il quarto degli elettori inscritti. Nel ballottaggio basta la semplice maggioranza. In caso di eguaglianza di voti si proclama eletto il candidato più anziano.

448. Il numero dei membri del Consiglio varia secondo la popolazione fra diciasette e sessantadue.

449. Il Consiglio generale per un certo tempo era giudice della validità delle elezioni dei proprî membri; ora le controversie elettorali devono essere portate davanti al Consiglio di Stato. Una elezione può essere contestata da un membro del Consiglio, dal Prefetto o da un elettore del consigliere interessato.

Digitized by Google

450. I Consigli generali si riuniscono due volte all'anno: in aprile e in agosto. La legge limita la durata della prima sessione a quindici giorni, quella della seconda ad un mese. Il Presidente della Repubblica può convocare sessioni straordinarie di otto giorni su domanda scritta di due terzi dei membri. Se il Consiglio siede oltre il termine legale, può essere sciolto dal Prefetto; se eccede le proprie attribuzioni in qualsiasi materia, i suoi atti possono essere annullati con decreto del Presidente della Repubblica. I consiglieri che mancano alle sedute o trascurano i loro doveri sono passibili di ammenda; il loro mandato non è retribuito.

451. Nella prima sessione ordinaria dell'anno il Consiglio si occupa degli affari generali del Dipartimento; nella seconda discute il bilancio presentato dal Prefetto ed esamina i conti consuntivi dell'anno precedente. Ad ogni sessione può chiedere al Prefetto e agli capi di servizio del Dipartimento relazioni verbali o scritte su tutte le questioni sottoposte al suo esame d'accordo coll'Amministrazione.

452. I poteri di controllo e di decisione del Consiglio generale sono importanti, i suoi poteri di iniziativa limitati. Può destinare talune entrate a determinate spese dell'amministrazione locale, ma non ha facoltà di imporre alcuna tassa. Soltanto le Camere determinano la misura e la provenienza dei fondi di cui si deve servire. Il decreto presidenziale determina queste spese nei più minuti particolari. Il Consiglio ha la direzione degli affari del dipartimento, sorveglia gli affitti e la manutenzione dei locali destinati ai servizi della Prefettura e degli altri pubblici uffici, delle scuole e dei tribunali. Vota le somme per la polizia del Dipartimento (*gendarmerie*); provvede alla pubblicazione delle liste elettorali, nonchè alle strade, alle ferrovie, ai lavori pubblici del Dipartimento, ai manicomî ed all'assistenza medica dei nullatenenti. Riparte, infine, tra i diversi Circondarî le tasse annuali votate dalle Camere.

453. Commissione dipartimentale. — Tra una sessione e l'altra il Consiglio generale per l'amministrazione degli affari dipartimentali è rappresentato da una Commissione tratta dal suo seno, la Commissione dipartimentale, che assiste e controlla il Prefetto. Questa Commissione ha però in ogni caso soltanto poteri consultivi.

454. Controllo centrale. — Il carattere dominante del sistema è la tutela che incombe sulle Assemblee locali e sui cittadini. I consiglieri generali sono soggetti ad ammenda se mancano ai loro doveri; le loro decisioni devono essere approvate dall'Ammi-

Digitized by Google

nistrazione centrale. Il Prefetto e qualunque consigliere ed elettore può ricorrere al Consiglio di Stato contro qualsiasi irregolarità commessa nelle elezioni. Se il Consiglio generale eccede i limiti dei proprî doveri, le sue deliberazioni sono annullate per decreto del Prefetto, anzichè dai tribunali, ai quali possono rivolgersi i cittadini in Inghilterra ed in America, dove lo spirito di libertà si rafforza perchè la difesa della legge è opera della vigilanza individuale, mentre in Francia il cittadino inerte lascia al Governo la cura di mettere le cose a posto. Il Consiglio generale è vincolato persino nell'esprimere le sue opinioni, imperocchè può manifestare i suoi desiderî su qualsiasi questione d'interesse generale o locale « a condizione di non pronunciare mai un voto di carattere politico ».

455. Il Circondario — non ha personalità giuridica; è una circoscrizione elettorale per l'elezione dei deputati che ha luogo non *a scrutinio di lista* per tutto il Dipartimento, ma a *scrutin d'Arrondissement* (n. 404). Costituisce anche il distretto giudiziario, ed ha un Consiglio speciale di circondario, eletto per Cantoni come quello del Dipartimento. Il Consiglio di circondario ha l'unica attribuzione di ripartire tra i Comuni le tasse assegnate al Circondario dal Consiglio generale. Può essere chiamato anche a dare il suo parere ai funzionarî amministrativi. Le sue deliberazioni sono soggette all'approvazione del Prefetto e possono essere annullate dal Presidente della Repubblica.

456. Il Cantone — è il collegio elettorale nel quale sono eletti i consiglieri generali e di circondario; è la circoscrizione giurisdizionale del giudice di pace, e il distretto di leva per il reclutamento militare; infine è la circoscrizione fondamentale per la tassa di registro e per i lavori dipartimentali. Il Cantone non ha però alcun speciale ordinamento amministrativo, è una divisione creata per le elezioni e per gli altri scopi suddetti.

457. Il Comune — è un organismo vivente come il Dipartimento. Tutte le città sono Comuni, ma, naturalmente, il numero dei Comuni rurali è molto più numeroso di quello degli urbani.

458. Esistono in Francia 36.170 Comuni, la maggior parte dei quali hanno meno di 1500 abitanti, molti meno di 500; 117 ne hanno più di 20.000. Città e villaggi sono tutti ordinati amministrativamente secondo la medesima legge; Parigi e Lione sono retti da norme speciali.

459. La norma generale dell'Amministrazione francese è l'accentramento, la rappresentanza diretta dell'Autorità centrale affidata a funzionarî nominati da essa, in tutta la gerarchia del

Digitized by Google

Governo locale, e la dipendenza di tutti i corpi e di tutti i funzionarî dai ministri. Il principale funzionario esecutivo del Comune, il sindaco, è però eletto dal Consiglio municipale nel proprio seno, e allo stesso modo sono eletti due o più assessori.

460. Sino al 1874 i sindaci dei Comuni più popolosi erano nominati dal Governo, quelli degli altri dal Prefetto. Dal 1831 al 1852 si potevano nominare a sindaci soltanto membri del Consiglio municipale; dal 1852 al 1874 anche estranei. Dal 1874 al 1882 i piccoli Comuni ebbero facoltà di eleggere i loro sindaci, che nel 1882 venne estesa a tutti i Comuni.

461. L'Amministrazione comunale. — Il sindaco e gli assessori non costituiscono un ufficio esecutivo, questi non sono suoi colleghi; il sindaco è il capo dell'Amministrazione comunale ed ha, come tale, speciali doveri. È responsabile non solo di fronte al Consiglio che lo nomina, ma di fronte all'Autorità centrale e il Prefetto che la rappresenta nel Dipartimento. A sua volta rappresenta il Ministro dell'interno, e se non adempie alle prescrizioni di legge il Prefetto può inviare un commissario o provvedere direttamente. Il sindaco e gli assessori possono essere sospesi dal Prefetto per un mese, dal Ministro per tre mesi, e tutti i loro atti possono essere annullati dal Prefetto. Il Presidente della Repubblica può revocarli.

462. Il Consiglio municipale, quando il sindaco sia revocato, deve nominarne un altro, e così si dica per gli assessori, imperocchè la revoca rende per un anno ineleggibile chi ne è colpito.

463. Tra gli altri doveri, il sindaco ha quello di nominare il personale di polizia e i funzionarî inferiori del Comune. Nei Comuni superiori a 40.000 abitanti, la pianta e le nomine del personale di polizia devono essere approvate con decreto governativo, negli altri Comuni basta che le nomine siano approvate dal Prefetto.

464. Il Consiglio municipale. — In ogni Comune vi è un Consiglio municipale, composto di dieci a trentasei membri, secondo l'importanza del Comune. Esso elegge il sindaco e gli assessori, ed esercita nel Comune le stesse funzioni del Consiglio generale del Dipartimento dipendendo del pari dall'Amministrazione centrale. Il Consiglio comunale può essere sospeso per un mese dal prefetto e sciolto con decreto presidenziale, sentito il Consiglio dei ministri. Si riunisce in sessione ordinaria quattro volte all'anno; una è dedicata all'esame del bilancio comunale presentato dal sindaco. Questa sessione può durare sei settimane, le altre non oltre quattordici giorni. Il sindaco presiede il Consiglio, tranne quando discute il suo resoconto.

Digitized by Google

465. Il Consiglio comunale e il Consiglio di circondario non sono giudici della validità delle elezioni dei loro membri. Le controversie in materia elettorale sono di competenza del Consiglio di prefettura (n. 469).

466. Sino al 1831 il Consiglio comunale era scelto dal Prefetto sopra una lista di persone qualificate. Dal 1831 al 1848 i consiglieri furono eletti a suffragio ristretto, dopo il 1848 a suffragio universale.

467. Il Presidente della Repubblica, sciogliendo il Consiglio comunale, nomina una Commissione di tre a sette membri per l'amministrazione del Comune. I suoi poteri durano sino a che sia eletto il nuovo Consiglio. La delegazione non può avere in ogni caso maggiori poteri di quelli che il Consiglio esercita nel Comune.

468. Tribunali amministrativi. Consiglio di Stato. — I ricorsi giudiziarî contro gli atti amministrativi non sono portati in Francia davanti ai tribunali ordinarî, dipendenti dal Ministero di giustizia, bensì davanti a speciali tribunali amministrativi, dipendenti dal Ministero dell'interno. L'idea francese, nata all'epoca del potere assoluto, separa nettamente il diritto pubblico, che concerne gli atti amministrativi, e il privato che determina le relazioni reciproche dei cittadini. I tribunali ordinarî si pronunciano sui diritti individuali in contrasto con altri diritti; i processi mossi contro un atto amministrativo o contro il potere pubblico sono invece di competenza dei tribunali amministrativi (n. 437). Il più elevato è il Consiglio di Stato, composto di membri nominati dal capo dello Stato e da lui revocabili, e costituisce la giurisdizione suprema in materia amministrativa. Ha pure l'attribuzione di dare alle Camere e al Governo pareri su tutte le questioni amministrative che gli sono sottoposte.

469. Consiglio di prefettura. — Al di sotto del Consiglio di Stato vi sono i Consigli di prefettura, i Consigli di revisione, il Consiglio superiore della pubblica istruzione, la Corte dei conti. Questi corpi consultivi, fra loro indipendenti, sono subordinati al Consiglio di Stato. Il Consiglio di prefettura costituisce col Prefetto un congegno molto importante di governo. Tra altre attribuzioni è chiamato a risolvere le questioni di validità delle elezioni al Consiglio del circondario e del Comune. Risolve del pari molte questioni amministrative, relative alle imposte dirette, ai lavori pubblici e ai più svariati conflitti fra le Autorità amministrative e i privati cittadini. La sua procedura ed i suoi giudizi sono più solleciti e meno dispendiosi di quelli dei tribunali ordinarî. In quasi tutti i casi dal Consiglio di prefettura si può appellare al Consiglio di Stato.

470. Il Prefetto è il rappresentante legale del Governo nelle cause portate al Consiglio di prefettura, che però non dipende da lui. Questo

Digitized by Google

si compone di giudici permanenti, di cui uno almeno deve avere una lunga pratica amministrativa. I membri sono nominati, e per conseguenza revocabili, dal potere centrale.

471. Il Ministro è talvolta giudice di prima istanza, in casi nei quali non è provveduto altrimenti, sebbene oggi il giudice di diritto comune in materia amministrativa sia il Consiglio di Stato. In ogni caso dal giudizio del Ministro si può sempre appellare al Consiglio di Stato. Anche i prefetti e i sindaci giudicano in prima istanza, in taluni casi di secondaria importanza.

Ordinamento giudiziario.

472. Tribunali ordinari. — La Corte Suprema in Francia è la Cassazione (cioè il tribunale che annulla le sentenze) e siede a Parigi. Al secondo posto si trovano ventisei Corti d'appello, ciascuna delle quali estende la sua giurisdizione a parecchi Dipartimenti. Le Corti giudicano le cause provenienti dai tribunali di prima istanza che siedono nei capoluoghi di circondario. I tribunali sono pure giudici d'appello contro le sentenze dei giudici di pace, la cui giurisdizione si estende ad un cantone per piccole controversie. Con decreto del Presidente della Repubblica, in Consiglio dei ministri, il Senato può essere costituito in Alta Corte di giustizia per giudicare i ministri o nei processi che riguardano la sicurezza dello Stato e sono sottratti ai tribunali ordinarî.

473. La nomina dei giudici spetta al Presidente della Repubblica, cioè al Ministro di giustizia. I giudici durano in ufficio sino a che la loro condotta non dia luogo a richiami; i giudici di pace possono essere sempre revocati dal Presidente della Repubblica.

474. Corti d'assise. — I tribunali civili ordinarî giudicano in Francia senza giurì, decidendo del pari le questioni di fatto e quelle di diritto. Vi sono però tribunali con giurati, le Corti d'assise, costituite quattro volte all'anno per pronunciarsi in materia penale e nei processi di stampa. In queste Corti il giurì si pronuncia sul fatto, cioè sulla questione se il convenuto sia innocente o colpevole, e i giudici applicano la pena.

475. Tribunale dei conflitti. — Fra le due specie di tribunali giudiziarî e amministrativi vi è un Tribunale dei conflitti, che determina a quale giurisdizione amministrativa o giudiziaria devono essere rinviati i casi dubbî o comunque contestati. Questo tribunale si compone del Guardasigilli che lo presiede, di tre consiglieri di Stato scelti dai loro colleghi e di tre consiglieri di cassazione, pure scelti dai colleghi, oltre a due altri membri, scelti da questi sei.

Digitized by Google

NOTE AL CAPITOLO VI.

Nel 1914 le istituzioni descritte dall'Autore non erano mutate. Il Senato si compone di 300 membri di 40 anni almeno, eletti per 9 anni da collegi speciali di elettori nei dipartimenti o nelle colonie, e rinnovabili per terzo ogni 3 anni. Restano solo 2 senatori inamovibili, perchè già eletti dall'Assemblea nazionale con l'antico sistema. La Camera dei deputati si compone di 597 membri, 1 per 70.000 abitanti, eletti nel circondario per 4 anni a suffragio universale e diretto. Il Presidente della Repubblica è eletto per 7 anni, a suffragio universale e diretto, dalla maggioranza dell'Assemblea nazionale riunita a Versailles: R. Poincaré fu così eletto il 18 febbraio 1913. Vi sono 14 ministri: presidente, e ministri della pubblica istruzione e belle arti, della giustizia, dell'interno, degli affari esteri, delle finanze, della guerra, della marina, dei lavori pubblici, del commercio e industria, poste e telegrafi, dell'agricoltura, delle colonie, del lavoro e previdenza sociale.

Secondo il censimento del 5 marzo 1911, la Francia ha 39.601.593 abitanti su 536.464 chilometri quadrati, cioè una media di 74 per kmq.; tra essi 1.132.696 stranieri (377.638 italiani, 310.433 belgi, 87.836 tedeschi, ecc.). La Francia possiede un vasto dominio coloniale di 9.581.400 kmq. in Africa, con 36 milioni di abitanti, di 803.560 kmq. con 17.272.600 abitanti in Asia, di 81.900 kmq. con 450.175 abitanti in America, e di 24.220 kmq. con 88.151 abitanti nei mari del Sud, e complessivamente 10.491.200 kmq. e 54 milioni di abitanti.

AUCOC L., *Conferenze sull'amministrazione e sul diritto amministrativo* (franc.), tre volumi, Parigi 1869-1876.

BASTARD D'ESTANG DE, *I Parlamenti di Francia: saggio sulla loro storia, usi, consuetudini, autorità* (franc.), due volumi, Parigi 1859.

BEAULIEU LEROY P., *L'amministrazione locale in Francia e in Inghilterra* (franc.), Parigi 1897. — *Lo Stato moderno* (franc., trad. ital. nella *B. S. p. a.*, I, 7).

BENOIST CARLO, *La crisi dello Stato moderno. Ordinamento del suffragio universale* (franc.), 440 pagine, Parigi.

BENOIST SAINT PRIX F., *Commento della carta costituzionale* (franc.), Parigi 1836.

BLOCK M., *Dizionario dell'amministrazione francese* (franc.), 2400 pagine, Parigi 1898. — *Dizionario generale di politica* (franc.), due volumi, Parigi 1884. — *Monografie di famiglia sull'amministrazione della Francia moderna* (franc.), Parigi 1881.

BORGEAUD CARLO, *Approvazione delle Costituzioni e loro emendamenti in Europa e in America* (franc.), 430 pagine, Parigi 1893.

BOUTMY EMILIO, *Studî di diritto costituzionale in Francia, Inghilterra e Stati Uniti* (franc.), 350 pagine, Parigi 1899.

CHERUEL, *Dizionario storico delle istituzioni, degli usi, dei costumi della Francia* (franc.), due volumi, Parigi.

CHALLAMEL AGOSTINO, *Storia della libertà in Francia* (franc.), due volumi di 480 e 484 pagine, Parigi 1886.

CONSTANT BENIAMINO, *Corso di politica costituzionale*, con note e commento di E. LABOULAYE (franc.), due volumi di 520 e 547 pagine, Parigi 1872.

COURTENAY A. ODOARDO, *La Francia moderna, la Costituzione, il Parlamento, i partiti politici* (ingl.), due volumi, Londra 1898.

DARESTE F. R., *Le Costituzioni moderne tradotte sui testi vigenti, con note storiche e commenti* (franc.), due volumi di 760 e 790 pagine, Parigi 1910.

Digitized by Google

DEMOMBYNES G., *Le Costituzioni europee, con l'aggiunta di notizie sui Parlamenti, i Consigli provinciali e comunali, l'ordinamento giudiziario nei vari Stati d'Europa, con un cenno sugli Stati Uniti d'America* (franc.), due volumi di 826 e 839 pagine, Parigi 1886.

DICKINSON REGINALDO, *Storia dell'ordinamento e della procedura dei Parlamenti stranieri* (ingl.), 590 pagine, Londra 1900.

DUCROCQ C., *Corso di diritto amministrativo e di legislazione*, 7ª ediz. (franc.), sette volumi, Parigi 1897-1905.

DUGUIT LEONE, *Trattato di diritto costituzionale*, 4ª ediz. (franc.), due volumi di 560 e 544 pagine, Parigi 1911.

DUPRIEZ L., *I ministri nei principali paesi d'Europa e d'America* (franc.), due volumi, Parigi 1892-1893.

EDWARDS M. R., *La Francia contemporanea* (ingl.), due volumi, Londra 1892-94.

ESMEIN A., *Elementi di diritto costituzionale francese e comparato* (franc.), 795 pagine, Parigi 1899.

FERRON H. DE, *Istituzioni provinciali e comunali comparate* (franc.), 584 pagine, Parigi 1884.

FLANDIN STEFANO, *Istituzioni politiche dell'Europa contemporanea* (franc.), quattro volumi, Parigi 1905-1909.

FUSTEL DE COULANGES, *Storia delle istituzioni politiche dell'antica Francia* (franc.), sei volumi, Parigi 1891-1894.

GLASSON E., *Storia del diritto e delle istituzioni della Francia* (franc.), cinque volumi, Parigi 1887-1893.

HAAS C. P., *L'amministrazione della Francia* (ingl.), quattro volumi, Londra 1860.

HÉLIE FAUSTIN ADOLFO, *Le Costituzioni della Francia, col testo delle principali leggi politiche* (franc.), 1468 pagine, Parigi 1875.

JANET PAOLO, *Storia della scienza politica nelle sue relazioni colla morale* (franc.), due volumi di 528 e 746 pagine, Parigi 1872.

KITCHIN F., *Storia della Francia* (ingl.), tre volumi, Oxford 1881-1885.

LAFERRIÈRE EDOARDO, *Trattato di giurisprudenza amministrativa e di riforma del contenzioso* (franc.), due volumi, Parigi 1887.

ID. e BATBIE, *Le Costituzioni d'Europa e d'America* (franc.), 800 pagine, Parigi 1869.

LAFERRIÈRE FIRMIN, *Corso di diritto pubblico e amministrativo* (franc.), due volumi, Parigi 1850. — *Storia dei principî, delle istituzioni e delle leggi della Rivoluzione francese* (franc.), 517 pagine, Parigi 1850-1851.

LEBON A., *Il diritto pubblico della Repubblica francese*, nel *Manuale* di MARQUARDSEN, vol. IV, 1. — *La Francia moderna* (ingl.), nella *Storia delle nazioni*, Londra 1896.

LUCHAIRE ACHILLE, *Storia delle istituzioni monarchiche della Francia sotto i primi Capetingi* (franc.), due volumi di 340 e 349 pagine, Parigi 1883.

MOREAU FELICE, *Per il regime parlamentare* (franc.), 370 pagine, Parigi 1903.

ID. e G. DELPECH, *I regolamenti delle Assemblee legislative* (franc.), due volumi di 680 e 692 pagine Parigi 1906.

ROSSI PELLEGRINO, *Corso di diritto costituzionale* (franc.), quattro volumi, Parigi 1877.

SAINT JAIMES A., *Manuale di diritto costituzionale* (franc.), 610 pagine, Parigi 1884.

TAINE IPPOLITO, *Le origini della Francia contemporanea* (franc.), sei volumi, Parigi 1884-1887.

Digitized by Google

CAPITOLO VII.

I GOVERNI DELLA GERMANIA

476. Il feudalismo in Germania — in molti punti è completamente diverso dal feudalismo francese. In Germania non vi era un popolo soggetto e romanizzato come in Gallia, le cui abitudini potessero influire sulla politica dei suoi conquistatori. Oltre al Reno tutti appartenevano alla stessa famiglia, tutti erano cresciuti nelle stesse consuetudini. Parve una novità la grande monarchia franca dei Merovingi e dei Carolingi e nuovi furono del pari la forma speciale e il potere d'una monarchia, nata nei tumulti di popoli che seguirono alle vittoriose migrazioni dei dominatori franchi. Del resto, la Germania era specialmente composta di gruppi raccolti intorno ai principi elettivi o ereditarî, sopravissuti all'antico ordinamento consuetudinario delle tribù, formanti agglomerazioni distinte semi-indipendenti, e dotate di Governi autonomi. Il feudalismo non prevalse sotto forma di nuove concessioni di terre, di nuovi privilegi connessi a dotazioni territoriali; ma l'ordinamento ufficiale della monarchia franca tenne il luogo dei benefizi e delle *commandazioni* (nn. 305-308, 310).

477. Sistema ufficiale della monarchia franca. I Conti. — I monarchi franchi, al fine di esercitare quanto più effettivamente fosse possibile i poteri reali, adottarono il sistema pratico dei loro predecessori, i Romani, di delegare questi poteri a funzionarî incaricati di rappresentarli nelle varie provincie dei loro vasti dominî. Il territorio non era diviso in distretti in modo simmetrico, vi erano qua e là i conti (*Grafen*) che rappresentavano il re nell'esercizio delle sue prerogative sovrane, in materia finanziaria, giudiziaria e militare; ma i limiti dei loro territorî giurisdizionali non sempre erano nettamente definiti. La loro autorità neppure si applicava, nel relativo territorio, a tutte le questioni. Era necessario aver riguardo alla dignità e alle

Digitized by Google

pretese dei principi e più ancora si dovevano accogliere le rivendicazioni dei grandi proprietarî fondiarî che reclamavano una giurisdizione indipendente. Queste rivendicazioni in materia di polizia furono generalmente ammesse. I dominî dei grandi proprietarî fondiarî non appartenevano al territorio amministrato dai conti, ed avevano speciali istituzioni politiche. Si creavano di frequente baroni, come abbiamo veduto in Francia, autocrati locali, con proprî tribunali e con una piccola sovranità propria, e pare che il re non potesse rifiutare le immunità da essi richieste.

478. Uffici pubblici, uffici feudali. — A questo modo si svilupparono parallelamente due specie di funzionarî: una connessa all'ufficio, l'altra alla proprietà del suolo. Il *Graf* era signore in ragione della sua carica; il signore, in ragione delle sue terre. Vi erano baroni privilegiati (*Immunitatsherren*), e signori per diritto di nomina. Queste due categorie di funzionarî vennero acquistando carattere comune e sempre più si confusero fra loro. L'ufficio di *Grafen* diventò a poco a poco ereditario e si associò al possesso di vasti dominî. L'eredità dei titoli e dei privilegi era d'altronde il sistema più usato dell'epoca: gli uomini avevano inoltre una grande importanza personale in quanto esercitavano per delegazione l'autorità di re ed erano sempre grandi proprietarî: imperocchè coloro che avevano le funzioni di conte ricevevano nel tempo stesso vaste terre, o si nominavano conti coloro che già le possedevano, e siccome la carica era così indissolubile dalla proprietà, acquistò naturalmente carattere ereditario. Tale era dunque la situazione: i conti diventarono signori territoriali ereditarî, e questi, a lor volta, ebbero eguali poteri col conferimento del titolo di conte.

479. Capi ereditarî. — Aggiungendo a questa gerarchia i più antichi principi delle tribù, si ha la serie completa dei grandi signori dell'epoca. Questi principi, almeno per tradizione, erano i capi delle agglomerazioni che una volta si amministravano da sè e i Franchi, nei giorni della conquista, avevano riunite sotto una comune autorità. In molti casi serbarono senza dubbio un vero potere locale, e nel nuovo stato di cose formarono il potere intermedio fra il re e i baroni.

480. Pieno sviluppo della sovranità territoriale. — Nel secolo decimoterzo il feudalismo era in Germania completo. Principi, *Grafen* e baroni erano diventati tutti sovrani territoriali (*Landesherren*). Anche i vescovi e gli abati, come in Francia, avevano reclamato la loro parte di potere ed erano diventati *Grafen* o

Digitized by Google

baroni. A quest'epoca siffatta sovranità territoriale e la connessa autorità politica col carattere di proprietà privata, che è proprio del feudalismo ed abbiamo veduto così diffuso in Francia, aveva raggiunto il più completo sviluppo. Esso venne secondato nei due paesi da circostanze molto diverse. In Francia abbiamo veduto che la nomina dei rappresentanti del re seguì all'apogeo del sistema feudale, e concentrando tutti i poteri nelle mani del re condusse alla diminuzione e finalmente alla scomparsa della sovranità baronale (nn. 380, 385). Invece in Germania i rappresentanti del re, nominati quando il sistema feudale cominciava ad affermarsi, fecero parte della categoria dei signori, ne accrebbero la forza, dopo aver abbandonato le loro primitive funzioni ufficiali, ma dipendenti, per assumere i privilegi indipendenti di signori territoriali.

481. Il Margravio. — In Germania uno speciale ufficio contribuì allo sviluppo dell'indipendenza feudale. Oltre alla gerarchia di cui abbiamo parlato, e in diretta relazione col re, vi era il *Markgraf*, cioè il conte della Marca o del confine, incaricato di provvedere alla prima difesa del regno contro i nemici. Scelto naturalmente per le sue attitudini militari, era tra i più imperiosi e prepotenti capitani del tempo. Sin da principio gli furono dati poteri straordinarî. Virtualmente era un vero dittatore nel paese agitato e di incerti confini che doveva difendere da qualsiasi attacco; si abbandonavano a lui i territorî che conquistava, e ai quali estendeva l'autorità nominale del re. Così venne creata nel nord-est la Marca di Brandeburgo che diventò più tardi un gran regno, e la Marca orientale (*Ost Mark*) istituita da Carlomagno per opporre una barriera alle invasioni degli Ungheri, costituì lo Stato austriaco. Il Margravio diventò a poco a poco un capo quasi indipendente, poco legato dalla sovranità nominale di un monarca lontano, ed acquistò ben presto il diritto di trasmettere per eredità titolo e poteri, con che doveva diventare un vero sovrano.

482. L'Impero. — Carlomagno trasmise ai suoi successori un vasto Impero e un titolo romano. Ma per molto tempo lasciò dietro a sè soltanto una tradizione, uno schema di Impero che nessuno potè realizzare. Il suo immenso Impero cadde a brani e non doveva mai essere ricostituito; soltanto all'epoca di Carlo V parve per qualche tempo risorgere. La maggior parte, quella che si trovava al di là del Reno, si staccò completamente disgregata dal feudalismo. Ma il nome e il ricordo del potere imperiale durarono con strana vitalità. Dapprima una famiglia

Digitized by Google

di principi sassoni della Casa di Franconia, più tardi gli imperiosi Hohenstaufen cercarono di ricostituire il grande Impero di Carlomagno, raccogliendo la maggiore autorità possibile sulla scena variabile della politica in Germania. Finalmente la successione fu trasmessa alla Casa di Absburgo che costruì un vero regno nella parte meridionale della Germania, dove l'*Ostmark* era diventata l'Austria. Con l'aumento della loro potenza, col primato raggiunto fra gli Stati germanici, la Germania finì per avere un capo, se non un padrone.

483. Città imperiali. — Mentre languiva il potere imperiale seguì un fatto importante. La Germania vide nascere grandi città libere, Stati indipendenti fra deboli vicini. Nel maggior sviluppo del feudalismo, le città imperiali erano divise in due classi: alcune riconoscevano i loro privilegi dall'imperatore ed erano vassalle immediate; altre subordinate a qualche signore feudale e soggette all'imperatore per suo intervento. La situazione di quelle che dipendevano direttamente dall'imperatore era migliore di quella delle altre soggette a signori meno importanti e più vicini. Il dominio imperiale era assai meno esigente della sovranità di principi, che avendo minori interessi credevano di accrescere i loro poteri esagerandoli. Erano sempre presenti e gelosi di qualsiasi movimento indipendente delle città dominate; l'imperatore invece era spesso lontano, e la sua vigilanza appena avvertita. Si faceva rappresentare da un delegato che non impediva alla città di governarsi da sè, e nel secolo decimoterzo sparì anche questo controllo in molte città. Vennero dichiarate « città libere imperiali » unicamente legate all'imperatore dalla fede giurata, pur non riconoscendo alcuna sua autorità. La loro indipendenza e la loro importanza aumentarono ancora quando vennero ammesse a nominare rappresentanti alla Dieta imperiale. La parte avuta da queste grandi città libere negli affari imperiali fu uno dei più importanti avvenimenti di quell'epoca di turbolenze e di violenti trasformazioni. Lubecca, Amburgo e Brema conservarono sino ai nostri giorni una situazione privilegiata come città libere dell'Impero (nn. 497-500).

484. Confederazione svizzera. — Mentre gli Absburgo cingevano per la prima volta la corona imperiale e si stabilivano nel ducato d'Austria, alcuni distretti svizzeri loro soggetti affermarono la loro indipendenza che non venne più meno. Schwyz, Uri e Unterwalden, le audaci repubbliche di montanari, aggruppate intorno alla tranquilla città di Lucerna, la cui lotta per la libertà è il primo capitolo della gloriosa storia della Confederazione svizzera, facevano parte degli Stati del conte di Absburgo i cui dominî ereditarî si estendevano verso

Digitized by Google

il nord del pari che verso il sud e l'ovest, sino alle rive del lago di Ginevra. La regione delle Alpi racchiudeva le grandi città imperiali di Zurigo, Berna, Basilea e Sciaffusa; Schwyz, Uri e Unterwalden sostennero di essere, al pari di esse, vassalli diretti dell'Impero. Ad onta dei loro reclami, i conti di Absburgo le vollero direttamente soggette. Indi una lunga lotta, nella quale i tre piccoli Cantoni, e ad essi si aggiunsero prima il Cantone vicino, Lucerna, poi Zurigo, Glaris, Zug e Berna, finirono col conseguire completa vittoria. La formazione di questa famosa lega dei tre Cantoni e delle città ebbe dapprima il nome di « Lega antica dell'Alta Germania », poi il nome definitivo di « Schwytzerland » (la terra di Schwyz, Suisse, Svizzera). Così usciva dall'Impero germanico uno degli Stati più interessanti della storia. Si può dire che la Svizzera fu il prodotto delle forze tendenti alla disgregazione dell'Impero, la prova che esso mancava di coesione. Nel prossimo capitolo ne esporremo lo sviluppo e le istituzioni politiche.

485. La rivale dell'Austria, la Prussia. — Mentre l'Austria affermava il suo potere, un formidabile rivale nasceva nel nord, costituito dalla Marca settentrionale istituita nel X secolo per opporre una barriera alle invasioni dei Vendi. Uomini energici e intraprendenti avevano con forte ardimento allargati i confini orientali della Marca, in modo da farne un grande Stato, il Brandeburgo. Nel XV secolo le funzioni di Margravio caddero nelle mani d'una famiglia più abile degli Absburgo, gli Hohenzollern di Norimberga. Con essi la Marca di Brandeburgo accrebbe il suo territorio ed il potere; con l'annessione della Prussia, il cui nome doveva più tardi prevalere, e si trovò pronta alla gran parte che doveva rappresentare dopo il secolo XVII. Nel 1640 entrò in scena Federico Guglielmo, il Grande Elettore che doveva fare della sua potenza uno degli elementi principali della politica europea. Suo figlio Federico fu il primo re di Prussia.

486. Federico il Grande. — Federico, il primo re di Prussia, regnò dal 1688 al 1713. Suo figlio, Federico Guglielmo I (1713-1740), arrotondò il Brandeburgo, ammassò denaro e preparò l'esercito col quale suo figlio, doveva completare la grandezza della Prussia. Federico il Grande (1740-1786) tolse, infatti, la Slesia all'Austria, poi, prendendo la sua parte nell'iniqua e scandalosa ripartizione della Polonia nel 1772, chiuse la breccia che separava il Brandeburgo dalla Prussia orientale con la Prussia occidentale e il distretto di Netze, territorio già completamente tedesco. La seconda e la terza spartizione della Polonia abbandonata da tutti, nel 1793 e nel 1795, aggiunsero al regno i territorî che vanno ora sotto il nome di Prussia meridionale e Prussia orientale. La Prussia era ormai pronta a competere con l'Austria sulla

Digitized by Google

questione dell'egemonia della Germania, ma incombeva il terribile uragano delle guerre napoleoniche che doveva spazzar via tutto ciò che vi era di vecchio nell'ordinamento politico della Germania, per creare l'atmosfera favorevole allo sviluppo della nazionalità tedesca.

487. Napoleone. La Confederazione del Reno. — Uno dei primi atti di Napoleone nella sua lotta contro l'Austria e la Prussia fu di isolare i due grandi Stati germanici ponendo fra essi una barriera di Stati minori, interessati alle sorti della Francia. La Germania aveva così poca coesione, ed era così lontana dal costituire una vera nazione tedesca, che Napoleone potè separare da qualsiasi alleanza sia con l'Austria, sia con la Prussia, tutti gli Stati tedeschi, eccetto il ducato di Brunswick e l'elettorato d'Assia. I principali erano i regni di Baviera e Württemberg e il granducato di Baden. Napoleone riunì questi Stati nella « Confederazione del Reno » di cui si costituì protettore e che durò dal 1806 al 1813.

488. L'anno 1806 segnò anche la caduta del « Sacro Romano Impero » ai cui destini gli Absburgo avevano così a lungo presieduto. Già nel secolo XVIII la loro potenza era diminuita; Napoleone con le sue meravigliose conquiste li ebbe ai suoi piedi, e nel 1806 Francesco d'Austria fu costretto ad abdicare, rinunciando per sempre al titolo di imperatore. Nè vi fu più un Impero germanico, sino a che la Prussia non lo ricostituì a suo profitto, escludendo l'Austria dalla Germania.

489. La Confederazione germanica (1815-1866). — Ad onta della facilità con cui potè dividere la Germania per assicurarne il dominio, Napoleone dovette avvedersi d'aver provocato lo sviluppo di un sentimento nazionale, che doveva essere la sua rovina. Nel 1813 la Germania insorse, la Confederazione del Reno fu fatta a brani e tutti i progetti di Napoleone furono sconvolti. Aveva reso alla Germania l'immenso servizio di suscitarvi il più vivace sentimento patriottico. Il Congresso di Vienna, che si riunì alla fine di quell'epoca per ricostituire l'Europa, non poteva richiamare in vita l'Impero germanico, morto prima che Napoleone gli desse il colpo di grazia. Ma la Germania non doveva rimanere disgregata, e nel 1815 si formò una nuova unione fra i suoi Stati, la Confederazione germanica, che, sebbene con deboli vincoli, li unì come non erano mai stati in passato. L'Austria ebbe la presidenza della Confederazione. Il Governo apparteneva ad una Dieta di veri ambasciatori dei trentanove Stati che la componevano, tra i quali vi erano regni, ducati, principati, città libere. La

Digitized by Google

Dieta interveniva fra gli Stati per tutte le questioni concernenti la Confederazione, che manteneva un esercito di trentamila uomini. La Confederazione non aveva carattere nazionale; i grandi Stati avevano alla Dieta una rappresentanza preponderante; l'Austria li dominava tutti; ciascuno, grande e piccolo, era libero di avere proprî alleati e di fare guerre, purchè sempre pronto a difendere uno qualunque dei confederati e gli interessi della Confederazione. Era un vincolo sufficiente a tenere uniti gli Stati germanici, mentre si sviluppava il sentimento nazionale e le Rivoluzioni politiche del 1830 e del 1849 davano forma liberale alle istituzioni.

490. Le riforme costituzionali. — Nel 1848 la maggior parte degli Stati tedeschi, tranne la Prussia, proclamarono una Costituzione. In quell'anno si riunì a Francoforte, sede della Dieta della Confederazione, un Parlamento nazionale che cercò di compilare un piano di più intima unione sotto la direzione della Prussia. Ma i tempi non erano maturi, e l'impresa fallì. Già dal 1833 la Prussia aveva costituito una unione doganale (*Zollverein*) fra essa e tutti (1) gli Stati della Confederazione, esclusa l'Austria; il principio della libertà commerciale era il fondamento sul quale si svolsero gli accordi ulteriori, sempre ad esclusione dell'Austria. Nel 1850 anche la Prussia ebbe dai suoi re istituzioni parlamentari, concessioni che erano veramente appena una larva, ma tuttavia servirono all'affermazione di maggiori libertà popolari.

491. Confederazione della Germania del Nord (1867-1871). — Nel 1866 seguì finalmente una guerra aperta fra la Prussia e l'Austria. In sei settimane l'Austria fu completamente battuta e umiliata. La Confederazione del 1815 cadde a brani; la Prussia indusse gli Stati protestanti a formare con essa la « Confederazione della Germania del Nord ». Gli Stati del centro, Baviera, Württemberg, Baden, si tennero per qualche tempo in disparte e l'Austria venne definitivamente esclusa dalla Germania.

492. L'Austria esclusa dalla Germania. — L'Austria, che era già stata la potenza prevalente in Germania, ebbe allora il còmpito di amalgamare le varie nazionalità dell'Europa meridionale soggette alla sua egemonia, e rimase così esclusa dalla Germania. La Prussia vi assunse il primato, e contemporaneamente aumentava di più che un quinto il proprio territorio. La ricostituzione dell'Europa, seguìta nel 1815 al Congresso di Vienna, le diede

(1) L'Unione non incluse da principio « tutti » gli Stati, ma li venne assorbendo a poco a poco.

Digitized by Google

la Pomerania svedese e la metà settentrionale della Sassonia; la guerra del 1866 aggiunse il possesso dello Schleswig-Holstein, dell'Hannover, dell'Assia-Cassel, dell'Assia-Nassau e di Francoforte.

493. L'Impero germanico. — L'ultimo impulso alla costituzione dell'Impero germanico venne dato dalla guerra franco-prussiana del 1870-871. I grandi successi conseguiti dalla Prussia diedero un grande impulso al patriottismo tedesco, dissiparono la diffidenza degli Stati del centro che si riunirono a quelli del nord e il 18 gennaio 1871 veniva proclamato a Versailles l'Impero germanico.

Impero germanico.

494. Austria e Germania. L'Impero germanico. — Francesco I cessando nel 1806 di essere imperatore romano rimase imperatore d'Austria (n. 488). Aveva assunto questo titolo nel 1804, e continuò così ad esistere un Impero d'Austria. Nel 1871 venne creato accanto ad esso l'Impero germanico, tra loro affatto diversi. L'Impero austriaco ha la forma di una monarchia duale come Austria-Ungheria, ed è formato dei possedimenti ereditarî della Casa d'Absburgo; l'Impero tedesco è invece uno Stato federale composto di quattro regni, sei gran ducati, cinque ducati, sette principati, tre città libere e il dominio imperiale dell'Alsazia-Lorena. Questi territorî sono uniti in una grande confederazione sotto la presidenza ereditaria del re di Prussia. L'imperatore ne è il presidente, non il sovrano.

495. I quattro regni sono Prussia, Baviera, Sassonia e Württemberg; sono gran ducati Baden, Assia, Mecklemburg-Schwerin, Sassonia Weimar, Oldenburgo e Mecklemburg-Strelitz. I ducati sono Brunswick, Sassonia-Meiningen, Anhalt, Sassonia-Coburgo e Sassonia-Altenburgo; i principati di Waldeck, Lippe, Schwarzburg-Rudolstadt, Schwarzburg-Sondershausen, Reuss-Schleiz, Schaumburg-Lippe e Reuss-Greitz; le città libere sono Amburgo, Brema e Lubecca.

496. Gli Stati del centro e l'Impero. — Il primo passo di questa unione è stato fatto nel 1870, quando il Baden, la Baviera e il Württemberg, subodorando il proposito di Napoleone III di ricostituire la Confederazione del Reno, sposarono decisamente il partito della Prussia e della Confederazione della Germania del Nord. Durante l'assedio di Parigi i tre Stati inviarono delegati al re Guglielmo e si unirono formalmente ai loro concittadini del nord; la Confederazione della Germania, col re Guglielmo per

Digitized by Google

presidente, fu allora costituita. Poco appresso venne compiuto un altro passo, e su proposta del re di Baviera il presidente re fu coronato imperatore e l'Impero di Germania ebbe il 16 aprile 1871 la sua definitiva costituzione.

497. Carattere dell'Impero. — Questi mutamenti di ordinamento e di titolo non modificarono da principio la costituzione della Germania, l'unione rimase uno Stato federale del quale il re di Prussia era il presidente, non il sovrano. Legislazione e poteri non subirono radicali cambiamenti. La Prussia era certo dominante; tre volte più importante degli altri Stati, in ragione di territorio, la sua popolazione raggiungeva i tre quinti di quella dell'intera Germania. Il re di Prussia aveva altri mezzi per affermare la sua libertà. Ma come imperatore ha soltanto l'eredità di un ufficio, non di un trono. La sovranità appartiene veramente all'unione dei principi federati e delle città libere. L'imperatore è il primo funzionario di una grande corporazione politica « che ha lo scopo di costituire una Unione eterna per proteggere il regno e assicurare il benessere del popolo tedesco ».

498. L'Imperatore. — Le prerogative costituzionali dell'imperatore sono però molto importanti. Egli è irresponsabile, non può essere rimosso, e la sua carica appartiene inalienabilmente alla Corona di Prussia, spetti questa al re o ad un reggente. Convoca, apre, aggiorna e chiude le due Camere del Parlamento federale, il Bundesrath e il Reichstag, e può sciogliere il secondo col consenso del primo. Nomina e revoca il Cancelliere dell'Impero, fulcro di tutta l'Amministrazione imperiale e presidente del Bundesrath; nomina del pari con la firma del Cancelliere i funzionarî inferiori dell'Impero, che può revocare allo stesso modo. Dirige la politica estera dell'Impero e comanda le forze di terra e di mare, come comandante in capo dell'esercito imperiale; su proposta del Bundesrath può costringere all'obbedienza gli Stati dell'Impero che ricusassero di compiere i loro doveri federali. Riunisce in sè i poteri esecutivo e rappresentativo del più potente sovrano costituzionale. I suoi poteri come imperatore sono esattamente determinati, il che attesta in modo preciso il carattere federale del Governo e ne fa uno Stato governato secondo il diritto, per quanto non attenui il potere personale dell'imperatore. Ove si aggiunga che ai poteri di presidente ereditario aggiunge quelli di re di Prussia e che come tale è il membro più importante dell'Unione, si comprende che egli si possa considerare come il sovrano più importante dell'epoca nostra (nn. 415, 418, 423, 446, 761, 775, 796, 813, 823, 860, 889, 1329, 1381, 1382).

Digitized by Google

499. Sovranità dell'Impero in materia di legislazione. — La presente unione degli Stati tedeschi è così completa, così diversa da una semplice confederazione, che il potere sovrano dell'Impero in materia legislativa è, in teoria, illimitato. Come scrive Paolo Laband (1): « con modificazioni costituzionali può modificare i limiti posti dalla costituzione tra la sua competenza e quella degli Stati singoli, anche senza il loro concorso, come può diminuire i poteri riservati agli Stati ». Si può pertanto affermare, che i singoli Stati possono agire come autorità sovrane soltanto nei limiti tollerati dall'Impero e conforme alla sua volontà. Gli emendamenti costituzionali non sono sottoposti al popolo, nè al Governo degli Stati; non si richiede per essi una procedura speciale come in Francia (n. 411). Sono preparati e votati come leggi ordinarie. L'unico limite consiste in ciò che quattordici voti contrarî del Bundesrath bastano a respingere un emendamento, e in secondo luogo che a nessuno Stato può essere tolto un diritto garantito dalla Costituzione senza il suo consenso. L'Impero incominciò ad occupare col suo potere di legislazione le materie contrattuali ed estese la sua azione alle leggi commerciali e alle leggi penali; infine, con l'emendamento costituzionale del 20 dicembre 1873, venne dichiarata di competenza imperiale tutta la legislazione civile. Così venne promulgato prima un codice di commercio, al quale seguì il codice penale e finalmente vennero fuse in un codice civile unico le legislazioni speciali dei varî Stati dell'Impero.

500. Il Bundesrath: composizione e carattere. — L'organo centrale dell'Impero è il Bundesrath, il Consiglio federale, che sotto il duplice aspetto della legislazione e delle funzioni è l'erede diretto della Dieta dell'antica Confederazione. Il Bundesrath, nella sua forma, in teoria e in pratica, è un Consiglio di ambasciatori. I suoi membri rappresentano i Governi degli Stati da cui sono nominati e sono accreditati presso l'imperatore come veri agenti diplomatici, plenipotenziarî, ai quali deve protezione, come se rappresentassero Stati stranieri. Uno dei concetti fondamentali della Costituzione tedesca è che il corpo formato dai sovrani tedeschi e dai Senati delle tre città libere, considerato in blocco, *tanquam unum corpus*, è investito della sovranità imperiale (2) e il Bundesrath ne è l'esponente. Perciò la volontà del-

(1) *Il diritto politico nell'Impero tedesco* (*Manuale* di MARQUARDSEN, pagina 22).

(2) LABAND, op. cit., pag. 40.

Digitized by Google

l'Impero si esprime per suo mezzo. L'imperatore non ha la sovranità; vi partecipa come re di Prussia, in quanto si tratta di questioni che interessano l'Impero e soltanto col mezzo dei membri prussiani del Bundesrath. Ne risulta naturalmente che i membri del Bundesrath sono gli agenti dei loro Governi, che devono attenersi alle loro istruzioni, e mandano loro regolari relazioni su quanto avviene al Bundesrath. I voti di uno Stato sono validi se i suoi rappresentanti li hanno dati in conformità alle istruzioni ricevute; i delegati sono responsabili davanti alle Autorità del loro paese, quantunque volte ne trasgrediscono le istruzioni. Di fatto sono generalmente membri dei Governi che rappresentano, esercitano nel loro paese alte cariche amministrative e rappresentano il loro Governo nelle locali Assemblee legislative del pari che al Bundesrath. Così il Bundesrath serve di corpo consultivo, al qual fine venne istituito, e serviva anche quando esistevano i vincoli più lenti dell'antica Confederazione; è una specie di grande Gabinetto imperiale, nel quale si riuniscono i ministri responsabili dei varî Stati, per esaminare le questioni di interesse generale che riguardano la formazione o l'applicazione delle leggi.

501. Rappresentanza degli Stati nel Bundesrath. — Gli Stati dell'Impero sono rappresentati in modo assai diverso, secondo l'estensione dei loro territorî. La Prussia ha diciasette voti, la Baviera sei, la Sassonia e il Württemberg quattro ciascuno, il Baden e l'Assia tre, il Mecklemburg-Schwerin e il Brunswick due, gli altri Stati hanno ciascuno un voto. I rappresentanti degli Stati che hanno più di un voto dànno un voto unico, ed ogni Stato può votare anche se sono assenti alcuni dei suoi rappresentanti.

502. I membri del Bundesrath sono nominati o revocati secondo il beneplacito dei rispettivi Governi, come agenti responsabili; e la loro costante responsabilità rende quasi superflue le istruzioni normali che essi ricevono sul modo di votare intorno ad una data questione. Parve ai piccoli Stati troppo oneroso l'obbligo di avere rappresentanti permanenti, e poichè la legge non prescrive che i delegati sieno scelti fra i cittadini dello Stato che rappresentano, a scopo di economia si accordano per nominare un rappresentante comune. Così vi sono parecchi gruppi di Stati che hanno un solo rappresentante. Dal 1880 la sessione del Bundesrath si divide in due periodi: in uno si esaminano le questioni più importanti dell'anno, e in questa sessione ciascuno Stato deve avere il proprio delegato speciale; nell'altra sessione e durante l'anno è ammessa la rappresentanza collettiva.

503. Il significato della disposizione costituzionale, per cui quattordici voti contrarî del Bundesrath bastano ad impedire un emendamento costituzionale, è evidente. Un accordo dei minori Stati può

Digitized by Google

tenere a bada qualsiasi riforma di un grande Stato, e la sola Prussia può impedire qualsiasi modificazione a cui sia contraria. I diciasette voti della Prussia da una parte e i diciasette voti dei piccoli Stati dall'altra costituiscono una specie di equilibrio del sistema, se pur si può asserire che sia possibile contrastare la politica prussiana.

504. Attribuzioni del Bundesrath. — Il Bundesrath occupa nel sistema germanico una posizione che ha molte analogie con quella del Senato nel Governo dell'antica Roma (nn. 171, 174), è per così dire il legatario universale della Costituzione. Tutte le funzioni non attribuite in special modo ad un'Autorità costituzionale spettano ad esso, e in massima nulla è estraneo alla sua competenza. Ha un carattere complesso, e nell'Impero costituisce l'organo eminente per eccellenza, un corpo amministrativo, legislativo e giudiziario.

505. Come Assemblea legislativa, presiede alla formazione delle leggi. Il Reichstag ha il diritto di iniziativa, ma in pratica ben poco lo esercita; la maggior parte dei disegni di legge è proposta dal Bundesrath e trasmessa poi al Reichstag. Quando abbiano il voto di questa Camera popolare devono essere nuovamente approvati dal Bundesrath. Le leggi più importanti sono preparate dai funzionarî imperiali e presentate al Bundesrath dal Cancelliere, che è non solo il suo presidente, ma il capo della Delegazione prussiana, per guisa che la Prussia dirige in realtà tutta l'opera legislativa. Ad essa appartiene l'iniziativa principale e dalla Camera federale dove possiede diciasette voti, sono proposte tutte le riforme importanti. Il Reichstag ha naturalmente il diritto di emendamento e lo esercitò talvolta con grande franchezza; ma le sue proposte non possono aver forma di legge senza l'assenso del Bundesrath. Questo assenso, oltre a quello del Reichstag, è richiesto per tutti i trattati che hanno qualche connessione coi poteri legislativi dell'Impero.

506. I progetti inviati dal Bundesrath al Reichstag sono generalmente sostenuti dal Cancelliere in persona, o quanto meno dai membri della Camera federale delegati a tal fine, e il Reichstag è generalmente prevenuto degli emendamenti che il Bundesrath è disposto ad accettare. Tutti i membri del Bundesrath hanno il diritto di assistere alle sedute del Reichstag e di esprimervi la loro opinione sulla legge in esame, anche se non conforme a quella della maggioranza del Bundesrath.

507. Le attribuzioni amministrative del Bundesrath si possono riassumere in una parola: *Controllo.* Esamina i difetti e le lacune dei regolamenti amministrativi dell'Impero per l'esecuzione delle leggi e, se non trova altro rimedio, può formulare i nuovi rego-

Digitized by Google

lamenti per correggere i difetti e colmare le lacune. Partecipa alla nomina di alcuni funzionarî importanti dei servizi imperiali, i membri della Corte dei conti, della Corte Suprema dell'Impero (*Reichsgericht*), della Camera di disciplina, nonchè i funzionarî che amministrano i fondi delle pensioni e quelli che dirigono la Banca imperiale. Conferma ancora direttamente o col mezzo di uno dei suoi Comitati la nomina dei consoli e dei funzionarî che in nome dell'imperatore controllano i dazî e le tasse imposte dagli Stati in conformità alle leggi imperiali. Si aggiunga che è necessario il consenso del Bundesrath per dichiarare la guerra, salvo il caso di invasione, bastando allora la volontà dell'imperatore, per sciogliere il Reichstag durante la sessione e per ridurre all'obbedienza uno Stato dell'Impero.

508. Le attribuzioni giudiziarie del Bundesrath derivano in parte dal suo carattere di principale Consiglio amministrativo dell'Impero, quando agisce in tale qualità; molte sue decisioni hanno la stessa autorità di quelle di una Suprema Corte d'appello in materia amministrativa. Ma la sua giurisdizione come tribunale si estende ben oltre le questioni amministrative. Può dichiarare in colpa uno Stato dell'Impero e ordinare le misure esecutive contro di esso. Costituisce una Corte Suprema in caso di negata giustizia ad un cittadino davanti ad un tribunale locale, ove il diniego derivi da difetto o da insufficienza della legge dello Stato relativo; e ciò indipendentemente dal potere che ha in tal caso di obbligare lo Stato in questione a modificare le sue leggi e far giustizia al ricorrente. È una Corte d'appello per le controversie fra il Governo imperiale e i singoli Stati, fra due o più Stati quando si tratta di questioni di diritto pubblico, non di diritto privato, sulle quali sono competenti tribunali ordinarî.

509. Qualora i membri del Bundesrath non riescano ad intendersi sopra una decisione, per evitare che tutto il congegno legislativo sia compromesso, si ricorre ad una legge per risolvere la controversia. Qualora per il proprio ordinamento o per qualsiasi altra ragione non creda di dover risolvere una controversia, può delegare i proprî poteri giudiziarî ad un tribunale o ad una Commissione speciale. Così si fece nel 1877 per risolvere il conflitto fra la Prussia e la Sassonia a proposito della ferrovia da Berlino a Dresda (1).

510. Ordinamento del Bundesrath. — Il Cancelliere imperiale è il presidente del Bundesrath. Viene nominato dal re di Prussia e deve essere uno dei diciasette rappresentanti del regno, chè

(1) LABAND, op. cit., pag. 43.

Digitized by Google

altrimenti non potrebbe avere la presidenza dell'Assemblea. In caso di parità di voti, quello del Cancelliere è preponderante, il che vuol dire che il voto della Prussia è sempre decisivo, per quanto il voto del Cancelliere non rappresenti un'opinione personale, ma una frazione del voto complessivo della Prussia.

511. Il Cancelliere può attribuire la presidenza ad un suo delegato, con questa sola limitazione che se non nomina a tale ufficio un prussiano deve nominare un bavarese. Può anche farsi sostituire nell'esercizio di tutte le sue funzioni, il che importa anche la presidenza del Bundesrath, tranne il caso in cui abbia formato argomento di delegazione speciale.

512. Il Bundesrath, essendo non solo organo legislativo, ma anche amministrativo dell'Impero, dev'essere convocato insieme al Reichstag. La convocazione ha luogo anche se un terzo dei suoi membri la richiedano. Il suo lavoro continua d'una in altra sessione e viene ripreso nella successiva dove era stato interrotto, il che giova a dare ai suoi atti efficacia e rapidità. Le sue sedute sono segrete perchè la sua azione ha il carattere di un Gabinetto politico. Così nulla traspare dei suoi interni dissensi.

513. La legislazione imperiale nulla dispone quanto al «quorum» nel Bundesrath, e i giureconsulti tedeschi considerano che quando sia stato regolarmente convocato non solo non si richiede la presenza di un certo numero di membri, ma basterebbe quella del solo Cancelliere. Gli Stati non possono votare nelle questioni che non li riguardano.

514. Le Commissioni. — Il Bundesrath, come gli altri corpi deliberativi, rinvia le questioni che gli sono presentate a speciali Commissioni scelte fra i suoi membri. Ha inoltre Commissioni permanenti, che sono tre: per l'Alsazia e Lorena, per le riforme costituzionali e per l'ordine del giorno.

Tuttavia più importanti di queste sono altre otto delegazioni dei suoi membri, le quali, sebbene si chiamino Comitati, costituiscono piuttosto vere Commissioni, perchè, come il Comitato esecutivo del Congresso americano ai tempi dell'antica Confederazione (n. 1069), continuano a sedere fra una sessione e l'altra della Camera che rappresentano. Due di queste Commissioni sono nominate dall'imperatore, quella dell'esercito di terra e delle fortificazioni e quella della marina: cinque sono nominate ogni anno dal Bundesrath: quelle delle tariffe doganali e delle imposte, del commercio, delle ferrovie, poste e telegrafi, della giustizia e dei conti. L'ottava, la più importante, che è la Commissione degli affari esteri, si compone di rappresentanti della Baviera, della Sassonia, del Württemberg e di due altri membri scelti dal Bundesrath. In ciascuna Commissione devono essere rappresentati

Digitized by Google

almeno cinque Stati, fra i quali la Prussia, che è esclusa soltanto dalla Commissione per gli affari esteri. Questa esclusione è però compensata dal fatto che la Prussia, col mezzo del suo re che è anche imperatore, ha il supremo indirizzo di tutta la politica estera; la Commissione ha soltanto l'ufficio di vegliare alla continuità delle relazioni internazionali e di informare di quando in quando gli altri Stati della situazione estera. « Non deve preparare conclusioni per il Bundesrath, nè presentargli relazioni; si limita a ricevere relazioni sugli affari esteri dell'Impero e a scambiare in proposito le sue relazioni con l'Amministrazione imperiale » (1). La sua azione è pertanto indipendente dal Bundesrath, ed è la principale differenza che esiste fra essa e le altre Commissioni. Queste hanno relazioni soltanto col Bundesrath, e ad esso presentano esclusivamente le loro relazioni.

515. Il Württemberg, la Baviera e la Sassonia, oltre al diritto di essere rappresentati nella Commissione degli affari esteri presieduta dalla Baviera, hanno altresì quello di prender parte alle Commissioni per l'esercito e per la marina, nominate dall'imperatore. Tutte le Commissioni, eccetto quella degli affari esteri, sono presiedute dal rappresentante della Prussia; in ciascuna Commissione lo Stato rappresentato ha un voto e le decisioni sono prese a maggioranza.

516. Il Reichstag: carattere e competenze. — Sarebbe uno sproposito enorme considerare il Bundesrath e il Reichstag come due Camere di un Parlamento, diverse tra loro soltanto come il Senato e la Camera dei rappresentanti degli Stati Uniti, cioè unicamente per ciò che la Camera alta è costituita in modo diverso e possiede talune attribuzioni che non hanno carattere legislativo. In realtà il Bundesrath e il Reichstag si trovano in una posizione molto diversa. Il Bundesrath è l'organo sovrano dell'Impero, l'autorevole rappresentante di « una Assemblea di sovrani tedeschi e dei Senati delle città libere »; sebbene abbia l'iniziativa della maggior parte delle leggi imperiali, l'elaborazione della legislazione non costituisce la sua competenza particolare, ed altrettanto si può dire della vigilanza sull'amministrazione e dell'esercizio di funzioni giudiziarie. Come parte dell'amministrazione, ha poteri di Governo, mentre il Reichstag, come rappresentante del popolo tedesco, ha poteri di controllo. Il controllo del Reichstag si esercita non solo con la partecipazione alla formazione delle leggi, ma con la sanzione

(1) LABAND, op. cit., pag. 46.

Digitized by Google

a talune ordinanze per la cui validità la Costituzione richiede il suo concorso, col potere di respingere le leggi senza le quali non sono esecutivi i trattati, col diritto d'inchiesta sull'andamento degli affari, e infine col diritto di rimostranza. I suoi poteri non sono enumerati specificatamente; nell'una o nell'altra forma comprendono tutta l'attività imperiale. Dal 1873 la competenza legislativa dell'Impero è illimitata, avendo occupato l'intero dominio del diritto civile e del diritto penale.

517. Composizione del Reichstag. — Il Reichstag rappresenta il popolo tedesco, non i singoli Stati o il loro popolo singolarmente. La rappresentanza è proporzionata alla popolazione in ragione di un deputato ogni 131.000 abitanti. I deputati sono eletti per collegi uninominali, nessuno dei quali può comprendere territorî di Stati diversi. Per conseguenza uno Stato che abbia meno di 131.000 abitanti costituisce tuttavia un collegio elettorale ed ha un deputato al Reichstag.

518. Il Reichstag comprende (1897) 397 membri. Di questi la Prussia ne nomina 236, circa tre quinti del totale. La Baviera ne ha 48, la Sassonia 23, il Württemberg 17, il Baden 14, l'Assia 9, e gli altri Stati un numero minore. Le circoscrizioni elettorali (1897) sono state costituite nel 1871 ed ora non rispondono più ai progressi della popolazione; per esempio Berlino, con un milione e mezzo di abitanti, nomina appena sei deputati.

519. I membri del Reichstag sono eletti per cinque anni a suffragio universale e a scrutinio segreto. Sono scelti fra gli elettori che abbiano almeno venticinque anni, età richiesta pure per l'esercizio del voto politico.

520. I collegi elettorali sono determinati negli Stati del nord conforme a leggi che risalgono ancora alla Confederazione; in Baviera dal Parlamento bavarese, negli altri Stati dal Bundesrath. Le suddivisioni dei collegi, le sezioni elettorali e le altre disposizioni sono regolate dai singoli Stati.

521. Per essere eletto si richiede, come in Francia, la maggioranza assoluta. Se nessun candidato la ottiene, il commissario delle elezioni — funzionario nominato dall'Amministrazione di ciascun collegio — intima una nuova elezione entro quattordici giorni, e in essa i voti si devono concentrare sui due candidati che ne hanno conseguito il maggior numero. Se nel ballottaggio avessero voti pari, decide la sorte.

522. Le elezioni al Reichstag non hanno luogo in epoche fissate dalla legge, ma in quelle determinate da un decreto del potere esecutivo, come in Francia. Il Reichstag può essere sciolto dall'imperatore, col consenso del Bundesrath, anche prima dei cinque anni del suo mandato ordinario.

Digitized by Google

523. In caso di scioglimento, le nuove elezioni hanno luogo entro sessanta giorni, ed entro novanta deve riunirsi il nuovo Reichstag. L'imperatore può aggiornarlo senza il suo consenso, ma per una sola volta durante la sessione e per non più di trenta giorni.

524. Sessioni del Reichstag. — Il Reichstag si riunisce su convocazione dell'imperatore almeno una volta all'anno od anche più spesso. Viene convocato insieme al Bundesrath, ma le sue sedute sono pubbliche e non può di sua iniziativa renderle private. Una seduta privata è una semplice conferenza fra i membri del Reichstag, nella quale non può esser presa alcuna efficace decisione.

525. I membri del Reichstag che accettano dall'Impero o da uno degli Stati confederati funzioni retribuite, ovvero uffici imperiali o locali che dieno loro una posizione più elevata o meglio retribuita di quella che avevano al momento dell'elezione, si intendono decaduti dal mandato e devono ripresentarsi agli elettori (n. 865).

526. Ordinamento del Reichstag. — Il Reichstag (*Dieta dell'Impero*) elegge un presidente, due vice-presidenti e segretarî. Per agevolare suo il lavoro, si divide per tutta la sessione in sette uffici (*Abtheilungen*) assegnando a ciascuno, con estrazione a sorte, lo stesso numero di membri. Ciascun ufficio concorre a verificare le elezioni ed alla nomina delle Commissioni speciali. Il Reichstag non ha Commissioni permanenti; ma a quando a quando, secondo le necessità del momento, nomina Commissioni temporanee di inchiesta che presentano relazioni generali. Queste Commissioni sono scelte dai singoli uffici, ciascuno dei quali nomina uno o più membri. I capi dei partiti determinano quali candidati debbano essere eletti nei singoli uffici, e questi sanzionano le loro proposte. I progetti del Governo non sono rinviati alle Commissioni, le quali non hanno, nell'esame degli affari, le importanti funzioni delle Commissioni della Camera francese (nn. 432-434). La maggioranza assoluta è necessaria per la validità di un voto e si richiede la presenza di almeno la metà dei membri.

527. Elezione degli Uffici. — La costituzione iniziale di un nuovo Reichstag presenta qualche interesse. Presieduto dal membro più anziano, elegge l'Ufficio di presidenza, per quattro settimane. Alla fine di queste, il presidente e i vice-presidenti sono sottoposti a nuova elezione per il resto della sessione. Nessun membro dell'Ufficio di presidenza è eletto per tutta la legislatura come in Inghilterra e agli Stati Uniti; l'elezione si ripete all'apertura di ciascuna sessione. Tuttavia soltanto nella prima sessione della legislatura l'Ufficio di presidenza viene eletto per una specie di prova di quattro settimane.

Digitized by Google

528. Poteri del Reichstag. Il Bilancio. — Il Bundesrath governa, il Reichstag controlla, ma soltanto entro una certa misura. Il consenso del Reichstag è necessario per l'approvazione di tutte le leggi. Il Bundesrath ha il diritto di iniziativa, ma non può far leggi senza la cooperazione della Camera popolare. Il Reichstag, come le altre Assemblee popolari, vota le imposte ed esercita i suoi poteri di censura verso il Governo, specialmente discutendo il bilancio. Ma il bilancio annuale, come gli altri disegni di legge, viene trasmesso dal Bundesrath; si aggiunga che molte disposizioni della legge di finanza non sono annuali, ma permanenti; l'esercito, al quale si riferiscono le voci più importanti del bilancio, è organizzato per periodi di parecchi anni, e le relative spese sono pertanto fisse; il diritto di accettare o respingere le proposte del Governo riguarda soltanto spese nuove o di secondo ordine. Nessun ministro è responsabile verso il Reichstag dei suoi atti o delle sue proposte. L'imperatore può sciogliere il Reichstag quando vuole, col consenso del Bundesrath, e usò spesso di tale diritto per conseguire con nuove elezioni la maggioranza desiderata. Il Reichstag ha un'influenza sugli affari, può conseguire importanti successi con censure persistenti e ben dirette e costringere a modificare l'indirizzo politico, ma tutto concorre a dimostrare che non ha autorità di Governo e il suo ufficio principale è più di controllo che di iniziativa.

529. Classi e Partiti. — Si aggiunga che la maggioranza dei membri del Reichstag è composta di Prussiani e la Prussia è sopratutto uno Stato militare abituato ad un ordine rigoroso e all'obbedienza istintiva ad una forte monarchia. In Prussia sono anche molto distinte le classi sociali. Un'aristocrazia territoriale attiva e influente fornisce all'esercito i suoi migliori ufficiali, alla Corte i servitori più devoti, alle assemblee i capi più conservatori. I partiti che reclamano privilegi democratici lottano contro l'antico prestigio, contro le abitudini sociali, contro l'ordinamento e i pregiudizi delle classi elevate. Si aggiunga che i partiti nazionali sono divisi in tutti i sensi dai sentimenti e dagli interessi dei varî Stati di questo Impero disuguale. La Prussia mantiene una monarchia che spesso irrita i minori Stati; i suoi uomini politici si oppongono al progresso delle idee liberali, che negli Stati minori ha libero corso. Per questi motivi non vi può essere nè un partito di Governo responsabile, nè alcuna specie di precise norme costituzionali.

530. L'Amministrazione imperiale. — In Germania è mantenuta nettamente la distinzione tra le funzioni esecutive e le legis-

Digitized by Google

lative del Governo, ma non altrettanto quella tra le funzioni legislative e le giudiziarie. Il potere giudiziario è un ramo dell'amministrativo, e per conseguenza le parole « Amministrazione imperiale » comprendono tutta l'azione del Governo fuori della legislazione.

531. Sebbene la Costituzione imperiale sia fondata sul principio che « l'Impero ha un supremo potere legislativo e gli Stati sono autonomi », l'Impero occupò sino ad ora soltanto una parte del campo aperto davanti ad esso, e si è limitato ad un ufficio di vigilanza, lasciando agli Stati la cura di eseguire le leggi imperiali.

532. I giudici, salvo quelli della Suprema Corte imperiale, gli ufficiali delle dogane, i misuratori, gli ufficiali di costa e le Autorità militari dei Distretti, sono funzionarî degli Stati.

533. Il Cancelliere imperiale. — L'Impero ha le sue proprie Autorità amministrative col mezzo delle quali esercita un'azione diretta, di sorveglianza o di controllo, nei pubblici affari; il capo e il centro di questa amministrazione è il Cancelliere dell'Impero, funzionario di cui non si ha esempio in alcun altro Governo costituzionale.

534. I. Sotto un certo punto di vista, il Cancelliere può essere considerato come lo stesso imperatore responsabile. Per farsi un'idea giusta del carattere effettivo se non teoricamente vero, del Cancelliere germanico, bisogna immaginare un monarca costituzionale responsabile posto accanto ad un altro irresponsabile dal quale riconosce la propria autorità. Il Cancelliere è il rappresentante responsabile dell'imperatore. Nominato e revocabile da lui, sino a che dura in ufficio, è il capo supremo dello Stato, posto fra l'imperatore e il Reichstag per servire di bersaglio alle critiche e subire in caso tutte le conseguenze della pubblica sfiducia. Non è un ministro responsabile nel senso inglese o francese della parola (nn. 427, 868, 869), perchè in Germania non esiste la responsabilità parlamentare. Vero è che sotto certi aspetti, il Cancelliere occupa rispetto al Reichstag la stessa posizione di un ministro francese o inglese rispetto ai rappresentanti del popolo e gli deve render conto della sua amministrazione quando è costretto ad accettarne la discussione. Ma anche un voto ostile non lo costringe ad andarsene. La sua responsabilità consiste solo in questo: che egli può essere giudicato secondo le leggi. Non rappresenta la maggioranza del Reichstag, ma deve obbedire alla legge.

Digitized by Google

535. Questa responsabilità del Cancelliere copre non solo l'imperatore, ma tutti gli altri ministri. La Costituzione dell' Impero conosce un solo capo dell'amministrazione, il Cancelliere (1).

536. L'ufficio di Cancelliere comprende da solo tutta l'amministrazione nel senso che ad esso appartengono tutti i poteri non attribuiti ad altri. Egli ha la direzione dei negoziati con le Potenze straniere, salvo quando sia stato nominato un delegato speciale; ha pure l'incarico di agevolare le relazioni fra il Bundesrath e il Reichstag. Le sue relazioni col Reichstag si riassumono nell'obbligo di presentargli il bilancio annuale dell' Impero.

537. II. Approfondendo questo esame si avverte che l'ufficio del Cancelliere non è soltanto il fulcro della pubblica Amministrazione, ma la sorgente di tutti i provvedimenti amministrativi. Teoricamente personifica il Governo; le varie amministrazioni sono derivate da esso con successive suddivisioni.

Nella classificazione ufficiale dei commentatori tedeschi della legge imperiale, il Cancelliere forma una categoria a sè (2) e domina su tutta l'amministrazione. Si distinguono: 1° il Cancelliere dell'Impero; 2° i funzionarî amministrativi; 3° i funzionarî speciali delle finanze; 4° gli ufficiali giudiziarî.

538. III. L'autorità del Cancelliere ha un terzo aspetto in quanto vigila l'applicazione delle leggi imperiali negli Stati. Col mezzo di queste leggi l'Impero non solo può ordinare quello che gli Stati devono fare, ma prescrivere come le leggi imperiali debbano essere eseguite; il Cancelliere ha l'incarico di sorvegliare gli Stati nell'applicazione di queste norme. Per questo non ha relazioni dirette coi funzionarî amministrativi di questi Stati, ma soltanto coi Governi di essi, davanti ai quali questi funzionarî sono responsabili. In caso di conflitto tra il Cancelliere e il Governo di uno Stato, la decisione spetta al Bundesrath.

539. Le spese risultanti dall'applicazione delle leggi federali negli Stati incombono al loro Tesoro, non a quello dell' Impero, e costituiscono una parte del loro contributo al mantenimento del Governo imperiale. Gli Stati riferiscono a questo in qual modo sono applicate le leggi imperiali.

540. IV. Quando il Cancelliere agisce come presidente del Bundesrath è un semplice funzionario prussiano; non rappresenta l'imperatore che come tale non ha posto nel Bundesrath, ma il re di Prussia.

541. Dall' istituzione dell' Impero il Cancelliere fu quasi sempre il primo ministro prussiano, cioè il presidente del Consiglio, cumulo natu-

---

(1) LABAND, *Il diritto pubblico tedesco* (ted.), pag. 57.
(2) ID., *Id.*, pag. 56.

Digitized by Google

rale e conveniente. Lasciando da parte la teoria, si può dire che il Governo prussiano dirige gli affari imperiali col mezzo del Cancelliere.

542. Il Vice-Cancelliere. — Le leggi imperiali hanno due disposizioni per la sostituzione del Cancelliere. Anzitutto può nominare un delegato dei cui atti rimane responsabile, come abbiamo veduto parlando della sua qualità di presidente del Bundesrath (n. 511). Una legge del 17 marzo 1878 dà inoltre facoltà all'imperatore di nominare un Vice-Cancelliere responsabile. Questa nomina, fatta su proposta dello stesso Cancelliere, dà al Vice-Cancelliere le stesse attribuzioni, in tutto o in parte per qualsiasi eventualità; il Cancelliere è personalmente giudice dell'opportunità di questa nomina. Può del pari riprendere in qualunque momento i poteri affidati al Vice-Cancelliere ed esercitarli direttamente.

Infatti egli è sempre responsabile anche quando non esercita direttamente le sue attribuzioni, poichè l'ufficio di Vice-Cancelliere è stato istituito per comodo suo.

543. Affari esteri. — L'esclusiva competenza del Governo imperiale in materia di affari esteri, secondo la Costituzione, non scema il diritto dei varî Stati di mantenere relazioni indipendenti coi Governi esteri: soltanto limita queste relazioni agli affari che specialmente li riguardano, e non sono connessi agli interessi dell'Impero. Le questioni di estradizione, per esempio, le relazioni per il progresso delle scienze e delle arti, quelle personali e dinastiche, e tutte le questioni che riguardano interessi individuali dei cittadini, possono essere trattate indipendentemente dal Ministero imperiale degli affari esteri. Pertanto gli Stati possono inviare ambasciatori per i loro affari costituzionali, come l'Impero per le questioni più importanti relative alla pace e alla direzione degli affari europei, e così avviene che l'Impero ed alcuni suoi Stati abbiano presso il medesimo Governo una distinta rappresentanza diplomatica. Gli Stati che non hanno speciale rappresentanza diplomatica sono naturalmente rappresentati dall'Impero. L'Amministrazione imperiale che dirige le relazioni con l'estero si chiama *Das auswärtige Amt.*

544. Affari interni. — Secondo il principio generale, l'amministrazione è affidata in gran parte ai singoli Stati in quanto le autorità imperiali esercitano soltanto una suprema sorveglianza. Ma i poteri legislativi dell'Impero sono molto più vasti di quelli del Governo centrale di qualsiasi Stato federale. Le leggi imperiali determinano in un gran numero di leggi le norme che gli Stati devono applicare, ed estendono sempre più, anche con minuti particolari, le loro prescrizioni. Emanano dall'Impero non solo leggi delle quali giova l'uniformità, come quelle sul matrimonio e sul divorzio, ma altresì leggi sul domicilio legale, sulla

Digitized by Google

beneficenza, sulle assicurazioni e persino in materia veterinaria. L'applicazione delle leggi imperiali negli Stati è argomento di una vigilanza attiva e sistematica.

545. Pesi e Misure. — Il metodo di vigilanza dell'Amministrazione imperiale appare chiaramente in materia di pesi e misure. Le leggi relative a questa materia sono votate dal Parlamento imperiale ed applicate da funzionari dei singoli Stati, soggetti però alla direzione e alla sorveglianza di un ufficio speciale istituito a Berlino. L'Ufficio dei pesi e misure (*Normal Eichungskommission*) fornisce i campioni dei pesi e misure, sorveglia tutta la parte tecnica e si mantiene in continui rapporti coi funzionarî locali, ai quali manda frequenti e precise istruzioni.

546. Zecca e Carta moneta. — Il controllo dell'Impero è anche più diretto sulla moneta. Gli Stati non possono emettere carta moneta e tutto quanto concerne la Zecca e le emissioni, rimane riservato alla legislazione imperiale. Ma anche in questo gli Stati sono agenti dell'Amministrazione imperiale. La Zecca è affidata ai singoli Stati, fra i quali si distribuisce il metallo da coniare. Non vi sono però monete locali, imperocchè gli Stati coniano soltanto le monete imperiali, sotto la sorveglianza immediata dei commissarî dell'Impero e le spese della Zecca sono pagate dal Tesoro imperiale. Si possono dire zecche locali perchè i loro funzionarî appartengono ai singoli Stati ed è certo che l'Impero avrebbe creato anche la Zecca se non avesse trovato quelle dei singoli Stati.

547. Ferrovie. — L'Impero ha maggiore autorità in materia ferroviaria, sebbene non abbia assunto tutti i poteri che gli erano stati conferiti dalla Costituzione. Virtualmente potrebbe dirigere, mentre in fatto esercita soltanto uffici di consiglio e di vigilanza. Il Ministero imperiale delle ferrovie (*Reichseinsenbahnamt*) ha attribuzioni consultive piuttosto che esecutive, attendendo specialmente a sorvegliare la sicurezza dei treni e il materiale. L'Impero esercita direttamente alcune linee, ma la maggior parte sono proprietà degli Stati obbligati dalla Costituzione ad amministrarle, non in modo distinto e in concorrenza, ma come parti della gran rete germanica. L'Impero non ha avuto bisogno di fare leggi per costringere gli Stati a seguire i precetti della Costituzione, perchè su questa materia regnò sempre il più completo accordo. Il Bundesrath servì all'occasione a comporre le controversie e ad assicurare questo accordo, sebbene la Costituzione non gli attribuisca alcuna autorità in materia.

548. Le ferrovie della Baviera si trovano in una condizione speciale, perchè la Baviera si è riservata una indipendenza maggiore di

Digitized by Google

quella degli altri Stati in materia di esercito, di poste e telegrafi, e di ferrovie.

549. L'Impero può assumere direttamente il servizio delle ferrovie per scopi militari. Il Ministero delle ferrovie ha sempre insistito sulle questioni relative alle costruzioni e al materiale, appunto per scopi militari. Anche le ferrovie bavaresi possono essere sottoposte alla dipendenza delle Autorità imperiali, quando necessità militari lo esigano. Per quanto concerne le ferrovie degli altri Stati, basta a tal fine una semplice deliberazione del Bundesrath.

550. L'obbligo degli Stati di amministrare le loro ferrovie come parti di un'unica rete, comprende quello di far circolare un sufficiente numero di treni per soddisfare ai bisogni del traffico dei viaggiatori e delle merci, stabilire vetture dirette, collegare le città più importanti, provvedere alle esigenze del servizio.

551. L'imperatore, su parere del Bundesrath, può imporre la riduzione delle tariffe, in certi limiti, per il trasporto di alcune merci, specialmente in caso di crisi o di carestie.

552. Poste e Telegrafi. — In questa materia l'Amministrazione imperiale è complicata. La Baviera e il Württemberg hanno conservato gran parte della loro indipendenza nell'amministrazione delle poste e dei telegrafi; nei due paesi è soggetta alle leggi imperiali solo in quanto è necessario ad assicurare l'uniformità dei servizi postali e telegrafici con quelli dell'Impero.

Nella maggior parte degli Stati le Autorità imperiali amministrano direttamente questi servizi; in altri esiste una specie di associazione fra gli Stati e l'Impero, come in Sassonia, in Sassonia-Altenburg, nei due Mecklemburg, nel Brunswick e nel Baden. In generale però il servizio dipende dall'Impero.

553. Brevetti d'invenzione. — L'Impero, oltre a queste attribuzioni amministrative, concede brevetti d'invenzione, diplomi d'abilitazione ai capitani delle navi, agli ingegneri navali, ai timonieri e ai piloti, ed esercita una ispezione sulle navi, dichiarandole in istato di prendere il mare.

554. Esercito e Marina. — L'Impero, come tale, ha una flotta, ma non un esercito. La Prussia, l'unico Stato che avesse una forza navale, ha accettato di affidarla all'Impero cui spetta pertanto l'esclusiva direzione della marina da guerra. Ma altrimenti avviene quanto all'esercito. Questo si compone dei contingenti reclutati, equipaggiati, esercitati dai singoli Stati, ai quali, salvo per i gradi più alti, ne spetta il comando. Così dispone la Costituzione, ma in realtà, soltanto la Baviera, la Sassonia, il Württemberg e il Brunswick hanno conservato separate amministrazioni militari. Gli altri Stati trasmisero le loro attribuzioni militari al re di Prussia ed anche il Brunswick organizzò il suo contingente

Digitized by Google

sul modello prussiano. La Baviera può nominare anche il comandante supremo del suo contingente. L'imperatore è il comandante supremo e nomina i principali ufficiali; le norme imperiali per il reclutamento, l'equipaggiamento, la disciplina, l'istruzione delle truppe, del pari che per quanto concerne la carriera degli ufficiali sono le più minuziose e si applicano egualmente a tutti gli Stati.

555. Finanza. — Alle spese dell'Impero provvedono in gran parte le entrate imperiali, in parte i contributi degli Stati. Non esistono nell'Impero imposte dirette. Le sue entrate derivano principalmente dalle dogane, dai dazî, da alcune tasse di bollo, dai proventi dei servizi postali, telegrafici e ferroviarî, dalla Banca imperiale e da altre sorgenti analoghe. Siccome queste entrate non sono sufficienti, gli Stati contribuiscono al di più delle spese in proporzione della loro popolazione. Anche in questo la maggior parte dell'amministrazione è in mano degli Stati: i funzionarî delle dogane, per esempio, appartengono agli Stati pur dipendendo dalle Autorità imperiali. Gli uffici finanziarî si trovano sotto l'immediata direzione del Cancelliere.

556. Giustizia. — Nell'amministrazione della giustizia, l'Impero ha soltanto una suprema vigilanza, specialmente per assicurare l'uniformità dei servizi. I tribunali degli Stati sono anche tribunali imperiali; la legge imperiale dà loro un ordinamento uniforme e li assoggetta ad uniformi regole di procedura. La Corte imperiale di Lipsia (*Reichsgericht*) istituita nel 1877, costituisce la Suprema Corte di cassazione a capo dell'ordine giudiziario. I Governi degli Stati nominano i giudici dei tribunali e determinano le circoscrizioni, del pari che quanto concerne l'ordinamento dei tribunali. La Corte di Lipsia mantiene l'unità della giurisprudenza.

557. Cittadinanza. — I cittadini degli Stati sono cittadini dell'Impero e godono in qualunque parte di esso delle stesse immunità e degli stessi diritti, ma la qualità di cittadino è conferita alle condizioni determinate dalla legge federale, pur essendo fondata sul principio del domicilio in uno Stato. In tutti i casi l'Impero determina questa fondamentale questione di stato civile e il cittadino è direttamente e immediatamente cittadino dell'Impero. Nondimeno rimane sempre vero che il diritto di cittadinanza si acquista nel singolo Stato e la qualità di cittadino dell'Impero deriva da quella di cittadino dello Stato, come agli Stati Uniti (nn. 1121, 1124).

Digitized by Google

Il Governo prussiano.

558. Per chi studia le istituzioni politiche della Germania, il Governo prussiano presenta un doppio interesse ed una duplice importanza. Il re di Prussia è anzitutto imperatore di Germania; la Prussia presiede ai destini dell'Impero, e parecchi dei suoi uffici esecutivi servono ad esso. In realtà il suo Governo è l'agente e il rappresentante del Governo imperiale. In secondo luogo il sistema amministrativo della Prussia è il tipo più sviluppato di Governo locale in Germania. La Prussia vanta il più perfetto ordinamento amministrativo d'Europa.

559. Fasi dello sviluppo amministrativo. — L'ordinamento amministrativo della Prussia fu molto informe e poco migliore che nel medio evo, sino a che uscì dalla lunga evoluzione durante la quale era conosciuta come Marca di Brandeburgo e prese il suo posto fra le grandi potenze militari d'Europa. Più tardi, sotto il Grande Elettore e i suoi immediati successori, quantunque avesse abbandonate le antiche consuetudini, la Prussia era uno Stato militare e la sua amministrazione, sebbene già più sviluppata, non si curava che dell'esercito. Dopo il periodo napoleonico il suo sistema di Governo diventò un modello di accentramento amministrativo.

560. Progresso dell'accentramento. — Il Grande Elettore assoggettò completamente alle sue leggi gli Stati feudali della Marca, ed inaugurò una politica di accentramento negli affari locali. Nelle città potè farlo semplicemente, avendo trovato poche opposizioni serie e la via aperta. Le Autorità militari, dirette rappresentanti dell'Elettore, erano sovrane in materia di polizia, ed in altre analoghe, e le ordinanze dirette dell'Elettore regolavano le questioni tributarie e finanziarie, come modificavano i privilegi municipali. Dato il sistema vigente, non riuscì difficile fare dei Borgomastri gli esecutori della volontà reale e limitare effettivamente le attribuzioni municipali.

561. Ben più difficile riuscì distruggere i privilegi locali nelle provincie. La Prussia del Grande Elettore e dei suoi successori non era più la Marca di Brandeburgo, ma una Prussia ingrandita dalla conquista. Era necessario fare i conti con gli Stati feudali, nei varî principati che costituivano il regno; questi Stati avevano antiche prerogative e lottarono passo passo col potere centrale. Erano i canali per i quali doveva passare la volontà

Digitized by Google

del sovrano per agire sulle Amministrazioni provinciali, ma non erano canali aperti. Gli Stati per molto tempo pretesero di nominare i funzionarî delle provincie, e naturalmente preferirono persone del luogo devote ai loro principi. L'Elettore e i suoi successori, i re di Prussia, riuscirono soltanto con pazienti sforzi ed abili raggiri a trasformare funzionarî rappresentativi delle provincie in servitori della Corona.

562. Primi risultati dell'accentramento. — Il sistema usato per assicurare l'accentramento, se può dirsi tale, consistè nell'innestare il dominio dell'Autorità centrale sugli elementi di governo locale ereditati dal medio evo. Naturalmente i risultati di questo sistema erano pieni di complicazioni e di compromessi. Nei varî dominî reali, i balivi amministravano la giustizia e la polizia come i *Schulzen* nei villaggi dei signori. Nei territorî rurali più estesi il Landrath o lo sceriffo, eletto dai nobili della contea, d'ordinario fra essi, e nominato dal re, provvedeva al mantenimento dell'ordine pubblico, all'esazione delle imposte, alla percezione delle tasse, agli approvvigionamenti. Le città avevano una doppia amministrazione. I funzionarî scelti dalla città esercitavano alcuni poteri locali nei quali potevano sempre intervenire i rappresentanti della Corona; ma i commissarî delle imposte, gli agenti daziarî e i funzionarî di polizia erano i veri capi delle città. Al di sopra di questi ordinamenti locali, ogni provincia aveva una « Camera di guerra e dei demanî » che sopraintendeva del pari al Landrath e ai commissarî delle imposte.

563. Questa Camera si componeva di un presidente, un direttore o vice-presidente e un numero di consiglieri proporzionato all'estensione, alla popolazione e alla ricchezza della provincia. Il presidente della Camera « doveva fare ispezioni periodiche in tutta la provincia, come il Landrath nella contea ». Per agevolare i lavori della Camera i consiglieri sopraintendevano a taluni distretti o vi amministravano alcuni redditi, provvedendo a speciali miglioramenti, mentre la Camera, nel suo complesso, esercitava uffici di direzione e di controllo (1).

564. Giustizia e Finanza. — Anche l'ordinamento della giustizia e della finanza fece grandi progressi nel senso dell'accentramento. L'amministrazione della giustizia apparteneva da un lato a questi uffici, le *Regierungen* o Governi, dall'altro ai tribunali. L'ordinamento dell'amministrazione prussiana ebbe sempre carattere essenzialmente collegiale.

---

(1) TUTTLE, *Storia della Prussia* (ted.), vol. III, pag. 107-109.

Digitized by Google

565. Anche in materia finanziaria, l'accentramento progredì rapidamente. Nel periodo precedente alle guerre napoleoniche, quando la Prussia era ancora un semplice Stato militare, la principale attribuzione del Governo centrale era il mantenimento e lo sviluppo dell'esercito. La principale sorgente di entrata era costituita dai demanî reali, la spesa principale, serviva all'esercito (1). Due amministrazioni erano pertanto specialmente importanti. Il Commissariato generale della guerra, cui era affidato l'esercito, e la Direzione generale delle finanze, che doveva ricavare le maggiori somme possibili dai demanî. Le due grandi Amministrazioni centrali avevano nelle provincie speciali Commissariati della guerra e Camere dei demanî (2). Esse e le loro diramazioni provinciali rimanevano però interamente distinte, anzi erano frequenti gli urti e i contrasti in tutta la loro azione.

566. Fusione delle Amministrazioni della guerra e dei demanî. — Tale era almeno il sistema vigente sotto il Grande Elettore, continuato da Federico I, se si può chiamare sistema un ordinamento che non aveva nè unità, nè coesione. Federico Guglielmo riunì guerra e demanî in un solo ufficio centrale che denominò « Direzione finanziaria generale suprema della guerra e dei demanî »; allo stesso modo riunì nelle provincie gli uffici locali della guerra e dei demanî, formandone le « Camere della guerra e dei demanî ». I consiglieri militari che facevano parte delle Camere provinciali, furono incaricati di funzioni molto diverse. Oltre alle attribuzioni connesse all'amministrazione militare, avevano l'incarico dei dazî e della polizia, ed esercitavano nelle città molte funzioni che avevano appartenuto agli altri rappresentanti diretti della Corona. Nei distretti rurali le Camere nelle varie materie civili avevano il concorso del Landrath.

567. Il sistema parve ben presto complicato, come il titolo del suo organo centrale, e si separò nuovamente quello che era stato unito. La Direzione generale si divise in Comitati, i quali, col tempo, assunsero il carattere di Ministeri distinti, benchè piuttosto a caso. Federico il Grande rimaneggiò più tardi tutto il sistema, creando speciali amministrazioni dipendenti immediatamente da lui e un gabinetto di consiglieri distinto dalla Direzione generale. Era l'unico elemento di coesione nell'amministrazione: rimaneva in piedi perchè raccolta nelle sue mani.

---

(1) Circa cinque settimi della spesa complessiva.

(2) SEELEY, *Tempi e vita di Stein* (ingl. e ted.), vol. I, cap. II. Vedi anche TUTTLE, op. cit., vol. I, pag. 421 e 422.

Digitized by Google

568. Riforme di Stein e di Hardenberg. — Il sistema venne alla perfine riordinato per opera del barone von Stein e del conte Hardenberg, abili organizzatori, ministri tra i più eminenti di Federico Guglielmo III, i quali crearono, si può dire, l'amministrazione prussiana. Al genio di Stein la Prussia deve l'ordinamento del Governo e degli enti locali. L'ordinamento centrale fu quasi tutto opera sua; quello degli enti locali è fondato sui suoi principî, non solo nelle sue idee generali, ma colle norme della Grande Ordinanza con la quale venne riordinata l'amministrazione delle città.

569. L'Amministrazione prussiana, quale oggi esiste, può essere considerata in gran parte come opera scientifica. Alla stessa maniera che gli imperatori romani chiamavano i giureconsulti imperiali a presiedere alle grandi riforme legislative, i re di Prussia, per dare forma organica al loro Governo, si rivolsero ad uomini versati nello studio delle istituzioni. Stein aveva studiato come pochi altri la scienza del governo, e ai nostri tempi l'influenza del professore Gneist sull'evoluzione amministrativa continuò questa ottima tradizione. La Prussia ha saputo metter le mani su uomini pratici, perchè ha avuto fiducia nei suoi scienziati, che a loro volta tennero conto delle condizioni storiche dello Stato e fecero opera conservatrice.

570. Naturalmente, è più facile attribuire siffatta influenza agli scienziati in un paese dove il Governo segue la volontà del re o di un potere esecutivo qualunque, di quello che dove l'iniziativa appartiene ad una Camera popolare. Riesce più agevole avere influenza su di un padrone solo che su cinquecento.

571. Riforme nell'Amministrazione locale. — La legge sull'Amministrazione provinciale (*Kreisordnung*) del 13 dicembre 1872, fu la *Magna Charta* dell'amministrazione locale in Prussia. Fra le riforme di Stein e la promulgazione di questa legge, l'ordinamento locale era il seguente (1): « le provincie erano divise in distretti di Governo come oggi i distretti di Governo sono divisi in circoli e contee. Un ufficio amministrativo nel distretto di Governo allora come adesso, era l'organo essenziale dell'amministrazione locale. Nella provincia vi era un ufficio dotato di poteri generali di controllo, rappresentante degli uffici centrali negli affari importanti, che si estendevano oltre il territorio del distretto. Il principale funzionario della provincia era il presidente superiore, influente per la posizione e le funzioni. Insieme a questi congegni moderni rimanevano i vecchi Stati dei grandi proprietarî provinciali, ravvivati nel 1853, che non rappresen-

(1) R. B. D. Morier, *L'ordinamento dei Circoli in Prussia*, nei « Cobden Club Essays », Londra 1875.

Digitized by Google

tavano il popolo, ma gli ordini sociali di un'epoca tramontata e possedevano ancora un certo potere consultivo. Nel Circolo vi era sempre il Landrath, nominato, come in passato, sopra una lista di proprietarî fondiarî locali, assistito dagli « Stati del Circolo », corpo composto dei signori della contea e di alcuni rappresentanti delle città e dei Comuni rurali, istituto antiquato, richiamato in vita nel 1853 insieme agli Stati provinciali. Nelle città che avevano subìto l'impronta dell'energia e della sagacia di Stein, l'amministrazione era affidata ad uffici di magistrati scelti dai Consigli popolari e da essi assistiti in tutti gli affari esecutivi; tutto questo costituiva un ordinamento misto, alla cui testa erano i Borgomastri, come presidenti piuttosto che come i principali funzionarî.

572. Comuni rurali e castelli. — Oltre queste circoscrizioni amministrative, vi erano Comuni rurali (*Landgemeinde*) soggetti ai castelli incombenti secondo le norme feudali; la loro amministrazione apparteneva ad uno *Schulzen* e a due o più *Schoffen* (sceriffi); il primo era nominato dal castellano, ovvero, nei villaggi liberi, dal proprietario di qualche antico fondo del Comune al quale erano passati, in un modo o nell'altro, i diritti del signore. Il Comune aveva inoltre una Assemblea plenaria o di rappresentanti. Spesso venivano concesse ai Comuni carte o privilegi particolari sotto la sorveglianza dell'ufficio speciale del distretto di Governo. Nei castelli il proprietario aveva i poteri di polizia, la cura dei poveri e il mantenimento delle strade. In questi limiti l'amministrazione locale era un vero governo speciale.

573. Riforma del 1872. — La legislazione del 1872 ha definitivamente sgombrato il terreno da quanto rimaneva dell'antico sistema. Ha abolito la giurisdizione ereditaria del feudatario e l'ufficio di *Schulze* che ne dipendeva. Allo statuto feudale sostituì un diritto di cittadinanza uguale fondato sul domicilio. Veri corpi rappresentativi sottentrarono agli Stati della provincia e della contea. Conservò il Landrath, ma limitò i suoi poteri nel piccolo territorio del Circolo, aggiungendogli un ufficio amministrativo con poteri elettivi, di cui rimase il presidente. Estese il principio degli uffici, costituendo i meno importanti con lo sdoppiamento dei principali, per guisa che anche i minori territorî avessero facili relazioni coi maggiori. Riformò del pari il sistema delle tasse locali. Questa legislazione, come abbiamo detto, costituisce il fondamento della presente amministrazione locale della Prussia (1) (nn. 588, 618).

(1) MORIER, op. cit., pag. 434.

Digitized by Google

574. Amministrazioni esecutive centrali. — Il progetto di Stein per lo sviluppo delle amministrazioni centrali, importava la creazione di cinque Ministeri distinti, che non furono più costituiti a guisa di comitati di un'ingombrante direzione generale e le cui funzioni vennero ripartite con un concetto logico, non secondo il territorio. Si ebbero così i ministri degli affari esteri, dell'interno, della giustizia, delle finanze e della guerra, e l'evoluzione continuò. Il Ministero dell'interno ebbe anzitutto una serie di attribuzioni svariate e nel 1817 generò un Ministero dei culti, dell'istruzione e della sanità pubblica. Nel 1848 furono istituiti i Ministeri del commercio, dei lavori pubblici e dell'agricoltura; nel 1878 il Ministero delle finanze, che aveva sino allora conservato un'amministrazione dei demanî e delle foreste, l'affidò invece al ministro di agricoltura. Nella stessa epoca il Ministero del commercio venne separato da quello dei lavori pubblici.

575. Vi sono dunque ora (1900) nove Ministeri: 1° Ministero degli affari esteri (Stein, 1808); 2° Ministero dell'interno (1808); 3° Ministero dei culti, dell'istruzione e della sanità pubblica (1817); 4° Ministero del commercio e dell'industria (1848); 5° Ministero dell'agricoltura (1848), del demanio e delle foreste (1878); 6° Ministero dei lavori pubblici (1878); 7° Ministero della giustizia (1808); 8° Ministero delle finanze (1808); 9° Ministero della guerra (1808).

576. Il Consiglio di Stato. — La maggior parte di questi Ministeri sono stati creati prima che la Prussia avesse un effettivo sistema parlamentare, cioè quando non esisteva congegno alcuno per cui il potere legislativo potesse vigilare l'esecutivo.

A tal fine Stein voleva richiamare in vita l'antico Consiglio di Stato, fondato nel 1601 da Gioachino Federico che era stato dapprima il pernio dell'amministrazione, ma le cui attribuzioni di sorveglianza e di controllo erano cadute a poco a poco in dissuetudine e scomparse. Questo Consiglio aveva una vaga parentela col Consiglio privato dell'Inghilterra (n. 854), ed era composto di uno svariato numero di membri, principi di sangue reale, funzionarî civili e militari, giudici, membri di diritto e persino funzionarî chiamati a prendervi parte temporaneamente.

Stein pensò di restituire a questo corpo i suoi poteri, considerando che rappresentava le classi più vicine al Governo, e per conseguenza era il meglio adatto a discutere i metodi e sorvegliare gli atti dei ministri, a creare l'unità nell'amministrazione senza togliere ai ministri la loro distinta responsabilità e la libertà dei loro movimenti. Ma questa parte del suo piano non venne eseguita e il Consiglio di Stato rimase l'ombra di sè medesimo, nè potè più riacquistare l'antica preminenza amministrativa.

577. Il Ministero di Stato. — Invece di adottare il piano di Stein, Hardenberg riunì i varî Ministeri costituendo il Consiglio dei ministri (*Staatsministerium*) che nell'amministrazione ha il

Digitized by Google

medesimo posto del Consiglio dei ministri di altri Stati (n. 422), pur rassomigliando anche al Consiglio di Stato di Francia (n. 468). Si compone dei capi delle varie amministrazioni e si riunisce una o più volte la settimana, per esaminare le questioni concernenti le amministrazioni stesse, per discutere le leggi generali proposte e gli emendamenti alla Costituzione, per risolvere i conflitti, sentire le relazioni dei ministri sull'adempimento delle loro funzioni, esercitare una certa sorveglianza sull'amministrazione locale, accordarsi sulle misure da prendere sopra una determinata questione civile, ecc. Serve specialmente a dare unità e coerenza all'amministrazione.

578. Suprema Corte dei conti. — Lo stesso ufficio compiono la Suprema Corte dei conti (*Oberrechnungskammer*) e il Consiglio economico (*Volkswirtschaftsrath*). La Suprema Corte dei conti è stata istituita nel 1714 da Federico Guglielmo I. I suoi membri hanno la posizione e la responsabilità dei giudici. Il presidente è nominato dalla Corona su proposta del Ministero; gli altri membri, su proposta del presidente, controfirmata dal presidente del Ministero. Costituisce un ramo distinto del Governo, non subordinato al Ministero, ma responsabile direttamente davanti alla Corona. Ha l'incarico di controllare e rivedere i conti delle entrate e delle spese di tutte le amministrazioni dello Stato, il debito pubblico, gli acquisti e l'uso delle proprietà dello Stato. Sorveglia insomma tutti i particolari dell'amministrazione finanziaria ed è una specie di custode giudiziario delle leggi che regolano l'entrata e l'uscita del denaro pubblico.

579. Il Consiglio economico esamina le proposte di legge e di regolamenti relative agli interessi economici di competenza dei tre Ministeri del commercio, dei lavori pubblici e dell'agricoltura. Queste proposte, al pari di quelle che mirano all'abrogazione di leggi analoghe, gli vengono sottomesse prima di essere presentate alla firma reale. Esamina pure in che senso la Prussia debba dare il suo voto al Bundesrath in siffatte materie. La sua azione è però puramente consultiva. Si compone di 75 membri nominati per cinque anni dal re, dei quali 45 su proposta delle Camere di commercio, delle corporazioni industriali e dei Comizi agrarî.

580. I Ministri in Parlamento. — Il re, e più esattamente l'amministrazione, sono rappresentati alle Camere dai ministri, che possono assistere alle discussioni e prendervi parte anche senza esserne membri.

581. Il Landtag. Camera dei Signori. — Il Landtag prussiano si compone di due Camere: la Camera dei Signori (*Herrenhaus*)

Digitized by Google

e la Camera dei Deputati (*Abgeordnetenhaus*). La Camera dei Signori potrebbe essere chiamata un'Assemblea di classi. Comprende non solo membri ereditarî ma altresì membri a vita, che rappresentano la proprietà fondiaria e le grandi istituzioni dello Stato, e rappresentanti delle principali istituzioni della gerarchia civile. Ne fanno parte i principi della famiglia reale nominati dal sovrano; i capi delle famiglie già regnanti, i cui dominî furono assorbiti dalla Prussia; alcuni grandi nobili, nominati dalla Corona e otto eletti dai grandi proprietarî fondiarî delle provincie; i quattro funzionarî principali della provincia di Prussia, il gran Burgravio, il gran Maresciallo, il gran Mastro dell'Ordine Teutonico e il gran Cancelliere; infine, numerosi membri, nominati a vita dal re sulla presentazione di fondazioni evangeliche, di collegi di conti, di proprietarî di antichi feudi, delle nove università, e delle quarantatrè città che hanno questo privilegio. Il re può inoltre invitare a far parte della Camera chiunque stimi degno di questo onore. Il numero dei membri non è limitato, e devono avere almeno trent'anni.

582. Il numero dei membri è di circa 300, un terzo dei quali appartiene alla nobiltà territoriale e un altro terzo alla proprietà fondiaria, per cui la Camera dei Signori è vincolata alla Corona e contraria a qualsiasi riforma liberale.

583. **La Camera dei Deputati.** — Quantunque rappresenti fino a un certo punto tutti i prussiani che hanno compiuto i venticinque anni, non esce dalla elezione popolare diretta, nè da un voto uguale. Il voto è indiretto e proporzionato al censo. Il paese è diviso in collegi; gli elettori in ogni collegio sono divisi in tre classi, per guisa che ognuna rappresenta la terza parte della proprietà imponibile del distretto; ciascuna di queste classi sceglie col voto un terzo degli elettori del distretto e gli elettori riuniti, scelgono il deputato.

584. **Il sistema elettorale.** — Vi è un elettore ogni 250 abitanti; il voto è pubblico; il candidato per essere eletto deve conseguire la maggioranza assoluta. Il numero totale dei deputati è di 443. Il mandato dura cinque anni. Sono eleggibili tutti i prussiani di trent'anni di età che godono i diritti civili. In caso di vacanza il collegio provvede alla scelta del nuovo deputato per il resto della legislatura.

585. È appena necessario notare che la divisione degli elettori primari in classi, secondo il criterio del censo, assicura la prevalenza della ricchezza. Le tre classi sono naturalmente disuguali per numero di membri. Pochi ricchi rappresentano la terza parte della proprietà imponibile del distretto; molti più si richiedono per rappresentare un'altra terza parte e l'ultimo terzo comprende naturalmente la grande

Digitized by Google

maggioranza degli abitanti. Le classi non sono costituite allo scopo di distribuire equamente i contribuenti e di agguagliare le classi. I contribuenti maggiori formano la prima classe, i minori la seconda, quelli che pagano poco o nulla la terza, e così avviene che pochissimi scelgono un terzo e pochi un altro terzo dei deputati.

586. Competenza delle due Camere. — Si richiede il consenso delle due Camere per l'approvazione di una legge; esse esercitano in modo perfettamente eguale il diritto di iniziativa in materia legislativa, tranne per le misure finanziarie che devono prima essere approvate dalla Camera bassa. Così il bilancio deve essere prima votato dalla Camera dei Deputati e la Camera alta lo vota in blocco, non potendo emendarlo ed avendo soltanto il diritto di respingerlo integralmente.

587. Aggiornamento e scioglimento. — Il re può aggiornare la Camera dei Deputati per trenta giorni al massimo, una volta per sessione, anche senza il suo consenso. Può anche sciogliere, e in tal caso deve ordinare le nuove elezioni entro sessanta giorni e convocare la nuova Camera entro novanta (n. 415).

588. L'Amministrazione locale. — L'ordinamento del Governo locale in Prussia, è complicato per ragioni storiche e sistematiche, mescolandovisi il vecchio e il nuovo con residui storici e con istituzioni di Stein e di Gneist. L'opera di Stein è ancora più evidente nell'amministrazione locale che nell'ordinamento dell'amministrazione centrale. Con un criterio più conservatore di quello seguìto dall'Assemblea costituente e da Napoleone in Francia, non soppresse le antiche provincie della Prussia che avevano un fondamento storico. Le dodici provincie trovarono il loro posto nel nuovo sistema, ed ebbero un ufficio di sopraintendenza. Il Paese è diviso in Distretti (*Bezirke*) corrispondenti per il carattere e lo scopo ai dipartimenti francesi, ma sono aggruppati alle dipendenze delle provincie. L'ordinamento locale prussiano si compone adunque della Provincia, dei Distretti, dei Circoli (*Kreis*) e dei Comuni rurali ed urbani. Il Comune rurale e l'urbano non sono soggetti l'uno all'altro, ma hanno lo stesso rango.

589. « Gli organi ordinarî dell'amministrazione locale a tutti i gradi del sistema prussiano costituiscono una rappresentanza con esclusivo diritto di controllo sul lato economico degli affari comuni; in secondo luogo un ufficio esecutivo con un controllo esclusivo dei medesimi affari sotto l'aspetto pubblico; in terzo luogo comitati misti, composti di membri dei due corpi, con incarico di provvedere agli affari ordinarî. Infine la divisione del territorio comunale in Distretti ammi-

Digitized by Google

nistrativi che hanno a capo amministratori responsabili verso l'ufficio esecutivo » (1).

590. La Provincia. — Nella provincia vi sono due serie di organi del Governo: uno rappresenta lo Stato e la sua azione, l'altro la provincia e la sua amministrazione autonoma.

I. Lo Stato è rappresentato da un presidente superiore e da un Consigliere (*Provinzialrath*) ad esso associato. L'ordinamento provinciale è stato mantenuto perchè l'Amministrazione pubblica potesse seguire nella sua azione un criterio generale, col mezzo di funzionarî incaricati di amministrare ampî territorî e collocati al di sopra delle piccole idee e dei minuti interessi locali. I rappresentanti dello Stato nelle provincie, più vicini ai particolari dell'amministrazione locale dei ministri di Berlino, ma meno dei funzionarî dei distretti, si occupano « di tutti gli affari concernenti l'intera provincia o che non sono di competenza di un singolo distretto » (2). Trattasi di questioni che riguardano gli interessi dell'Impero o della Prussia, di questioni relative alle pubbliche istituzioni che eccedono il distretto, alle Compagnie di assicurazione, ai progetti di vasti miglioramenti, al mantenimento delle strade e delle scuole, ecc. Nell'esercizio della maggior parte di queste funzioni, le Autorità provinciali agiscono tuttavia non già col mezzo di proprî funzionarî, ma pel tramite dell'amministrazione distrettuale. Il presidente superiore invigila l'amministrazione del Distretto, i direttori delle tasse provinciali e la Commissione generale per le relazioni tra proprietarî e fittavoli. Rappresenta il Governo centrale in tutti i doveri speciali od occasionali, e nelle circostanze straordinarie. Ha inoltre la giurisdizione iniziale dei conflitti fra le amministrazioni del distretto o fra esse e i funzionarî speciali, non soggetti ai loro ordini, ai quali sia affidata qualche missione.

591. I poteri straordinarî del presidente superiore risultano da questo fatto, che in caso di serî tumulti civili di guerra o di minaccia di guerra, è investito di tutta l'autorità amministrativa locale e generale della provincia.

592. Nella sua sorveglianza sull'amministrazione del Distretto ha però poteri consultivi, non esecutivi. È come l'occhio dei ministri di Berlino che li tiene al corrente delle questioni che richiedono il loro intervento. Come il prefetto francese è subordinato a tutti i ministri, sebbene più direttamente e intimamente a quello dell'interno.

---

(1) R. B. D. Morier, *Sull'amministrazione locale e sulle tasse*, nei « Cobden Club Essays », Londra 1875.

(2) E. Schulze, *Il diritto pubblico nel regno di Prussia*, vol. I, parte I, sez. II, del Marquardsen, *Handbuch des öffentl. Rechts* (ted.), Freiburg i. B. 1883.

Digitized by Google

593. L'ordinamento provinciale della Prussia è stato accusato di poca vitalità. Rodolfo Gneist ed altri censori affermano che ingombra il sistema dell'amministrazione locale e nulla aggiunge alla sua efficacia. Si limita troppo a funzioni consultive ed ha autorità troppo scarsa per avere un' importanza negli affari.

594. Il Consiglio provinciale. — Corpo amministrativo posto accanto al presidente superiore, si compone di esso e del suo rappresentante, di un alto funzionario, nominato di regola a vita dal Ministero dell'interno, e di cinque membri eletti per sei anni dal Comitato provinciale. L'approvazione del *Provinzialrath*, è richiesta per tutte le ordinanze del presidente superiore.

595. II. Gli organi che rappresentano la provincia e la sua amministrazione sono il Landtag provinciale, il Comitato provinciale e il *Landeshauptmann* o *Landesdirektor*. In una legge prussiana sull'amministrazione locale, la provincia è descritta nel modo seguente: « Unione di Comuni istituita per dirigere i proprî affari ». L'Assemblea legislativa provinciale, il Landtag, si compone dei rappresentanti eletti nei Circoli o Comitati delle rispettive Diete; ora la provincia considerata dal punto di vista dell'amministrazione autonoma, è una riunione di Circoli, non di distretti; i distretti, come vedremo, sono congegni del Governo centrale. Le attribuzioni del Landtag non si estendono oltre talune questioni, come la ripartizione proporzionale delle tasse fra i Circoli che le ripartono poi fra i cittadini, l'esame del bilancio locale, l'amministrazione delle proprietà provinciali, la elezione di taluni funzionarî; tuttavia può sempre informarsi di quanto concerne gli affari locali.

596. Il Landtag può esprimere il suo parere sui disegni di legge relativi alla provincia e sulle altre questioni ad esso sottoposte a tal fine, dalle Autorità di Berlino. Il presidente superiore può esser presente alle sessioni e annullarne gli atti che eccedano il suo potere. I suoi regolamenti locali devono essere approvati dalla Corona come i suoi voti di assegnazione delle entrate. Può esser disciolto dal re.

597. Il Landtag elegge il Comitato provinciale e il *Landeshauptmann*, organi esecutivi dell'amministrazione provinciale. Il *Landeshauptmann* e il Comitato hanno tra loro relazioni analoghe a quelle del presidente superiore col *Provinzialrath*, o del prefetto francese col Consiglio di prefettura. Il *Landeshauptmann* è l'organo esecutivo, il Comitato l'organo consultivo dell'amministrazione locale, sebbene nel fatto inspiri spesso gli atti del *Landeshauptmann*.

Digitized by Google

598. Le sfere d'azione dei rappresentanti dello Stato e di quelli dell'amministrazione locale, sono in Prussia nettamente distinte. Il Comitato provinciale e il *Landeshauptmann* nulla hanno a che fare con l'amministrazione generale affidata al presidente superiore e al *Provinzialrath*, che dal canto loro non si occupano dell'amministrazione locale. La sfera d'azione di questa, per quanto poco estesa, è tuttavia più efficacemente sottratta all'intervento continuo delle Autorità centrali, di quello che in Francia (n. 454).

599. Gli Stati comunali. — In alcune provincie esistono ancora taluni enti che rappresentano l'antico ordinamento a Stati o distretti indipendenti, i quali hanno conservato il loro Landtag, proprietà separate e alcuni privilegi. Costituiscono unioni rurali ed hanno una parte assai limitata nell'amministrazione locale, conforme a leggi esplicite che reggono ancora la loro azione. Si vengono però grado a grado sopprimendo o trasformando con leggi speciali. Vengono chiamati Unioni di Stati comunali (*Kommunal-standische Verbände*).

600. Distretti amministrativi. — Il Distretto amministrativo (*Regierung-bezirk*), a differenza della provincia, non ha organi di autogoverno; è esclusivamente una divisione amministrativa dello Stato. I suoi funzionarî sono i principali agenti, si può dire i soli, del Governo centrale e presiedono a tutti i congegni amministrativi; ad essi sono affidati gli affari di competenza dei varî Ministeri, tranne, naturalmente, quando si tratta di materie eccezionalmente affidate a funzionarî speciali. In una parola essi rappresentano tutti i ministri, eccettuato quello della giustizia.

601. I funzionarî del Distretto, considerati collettivamente, formano l'amministrazione (*Regierung*), ed esercitano la loro azione col mezzo di uffici. Questa norma subisce un'eccezione per le questioni che dipendono dal Ministero dell'interno, il quale agisce nel distretto, non già per mezzo di un ufficio di funzionarî, ma servendosi del presidente dell'amministrazione (*Regierungs-Präsident*). Gli uffici esercitano la loro azione collettivamente, non già come corpi indipendenti, ma come sezioni dell'amministrazione considerata nel suo assieme e in talune questioni nelle quali le compete un potere di sorveglianza, l'amministrazione agisce come un solo ente (*in plenum*). Ciascun ufficio è presieduto da un consigliere amministrativo superiore (*Ober-Regierungsrath*); l'Ufficio dei demanî e delle foreste è assistito da un funzionario speciale, il Mastro delle foreste. I membri del *Regierung* sono nominati tutti dal Governo centrale, che assegna membri tecnici agli uffici le cui attribuzioni richiedono una speciale preparazione, come sarebbero ispettori della pubblica istruzione, medici specialisti, periti, ingegneri delle strade, ispettori forestali, ecc.

Digitized by Google

602. Queste amministrazioni hanno preso il posto delle antiche Camere della guerra e dei demanî (n. 565) che agivano pure col mezzo di uffici ed erano vere agenzie universali per tutte le questioni amministrative. Anche gli affari dell'interno, sino al 1883, erano affidati ad un ufficio e vennero allora attribuiti al presidente dell'amministrazione.

603. Scrive B. Morier che « il capo di ciascun dipartimento, ogni *Rath* ed ogni assessore deve fare ogni anno un giro in una parte del distretto, prender nota di quanto osserva in un diario che viene conservato negli archivî e tenersi così praticamente al corrente della vita e dei bisogni quotidiani dei cittadini nei più minuti particolari (n. 563) (1).

604. Il presidente dell'amministrazione è il più importante dei funzionarî locali. Non solo presiede l'amministrazione, è l'agente più importante del servizio locale, ma può dominare su tutto e su tutti. Eventualmente può annullare le deliberazioni dell'amministrazione o di uno dei suoi uffici e, qualora trovasse che da un ritardo può derivare qualche danno, può ordinare tutte le misure necessarie. Così può non tener conto dell'azione collettiva dell'amministrazione e decretare la responsabilità personale dei suoi membri, quantunque volte ritenga che una questione è troppo urgente per poter aspettare la riunione e la deliberazione di una Commissione, o se essendo presente in qualche luogo, veda la necessità di un'azione immediata (2). È il vero capo dell'amministrazione locale. La giurisdizione del *Regierung* si estende alle imposte, alla chiesa, alle scuole e al demanio pubblico.

605. Il Comitato di Distretto. — Il Distretto amministrativo, come abbiamo detto, non è una divisione dell'amministrazione autonoma; i rappresentanti nominati dagli agenti provinciali del popolo hanno una certa sorveglianza sull'azione amministrativa che si svolge nei distretti. Vi è un Comitato di Distretto (*Bezirkausschuss*), composto di due membri competenti, uno dei quali deve coprire un ufficio giudiziario, l'altro deve avere i requisiti per conseguire un ufficio superiore amministrativo; si aggiungono ad essi quattro membri eletti dal Comitato provinciale per sei anni (n. 597); il Comitato esamina tutte le questioni che gli vengono sottoposte. Il presidente dell'amministrazione è di diritto membro del Comitato e di solito ne presiede le adunanze. Le disposizioni che egli stima di prendere in materia di polizia locale devono essere confermate dal Comitato, che esamina pure

(1) MORIER, op. cit., « Cobden Club Essay », pag. 422.
(2) SCHULZE, op. cit., nel MARQUARDSEN, pag. 64.

Digitized by Google

tutte le questioni concernenti il controllo delle Autorità inferiori. Di recente gli vennero attribuite funzioni giudiziarie più importanti delle amministrative. Dal 1883 il Comitato distrettuale è anche tribunale amministrativo (n. 628), e quando agisce in tale qualità è presieduto da quello dei suoi membri che appartiene all'ordine giudiziario, mentre non ne fa parte il presidente dell'amministrazione.

606. I Distretti amministrativi sono trentacinque, aggruppati, come si è detto, nelle dodici provincie.

607. Circoli. — Nel Circolo (*Kreis*), come nella provincia, abbiamo un doppio ordine di funzioni: l'amministrazione dello Stato e l'amministrazione locale. Sono rappresentate però entrambe da un solo ordine di funzionarî: un funzionario di professione chiamato il Landrath, assistito dal Comitato del Circolo (*Kreisausschuss*) che agisce per delegazione della Dieta del Circolo (*Kreistag*), Autorità consultiva e di controllo. Non esistono come nella provincia Consigli ed uffici distinti per lo Stato e per l'amministrazione locale.

608. Il Landrath e il Comitato di Circolo. — Il Landrath ha una posizione speciale; è una carica antica, che conservò alcuni caratteri storici. Rappresentava in origine la nobiltà territoriale dei varî distretti del Brandeburgo; era nominato su loro proposta e sino ad un certo punto ne tutelava gli interessi. In alcune regioni della Prussia rimane ancora traccia di questo diritto di presentazione all'ufficio che spettava ai proprietarî; in quasi tutto il regno il privilegio è stato trasferito alla Dieta del Circolo che esercita così il diritto di controllo, già affidato ai proprietarî fondiarî locali. Il Landrath è dunque il rappresentante della località che amministra, ma in realtà è essenzialmente l'agente dello Stato e rappresenta insieme l'amministrazione del distretto e il potere centrale di Berlino. È nominato dal presidente superiore della Provincia dalla quale il Circolo dipende ed è sempre un funzionario che ha raggiunto con successivi esami i più alti gradi della gerarchia. Dirige la polizia del Circolo e pressochè tutti gli affari pubblici. Presiede il Comitato del Circolo che lo aiuta nell'esercizio delle sue funzioni, ed oltre al Landrath comprende sei membri scelti dalla Dieta del Circolo. Ha altresì poteri giudiziarî (n. 628), giudicando in grado di appello contro le decisioni dei funzionarî superiori.

609. La Dieta del Circolo — non rappresenta il popolo, ma gruppi di interessi ed è fondata sulle relazioni economiche e

Digitized by Google

sociali dei cittadini. Il Circolo comprende le città del suo territorio che hanno meno di venticinquemila abitanti; la Dieta comprende i rappresentanti delle città e quelli delle campagne. La rappresentanza rurale, a sua volta, è divisa fra i Comuni rurali e i grandi proprietarî.

610. Le città eleggono i loro rappresentanti separatamente od in gruppo; votano separatamente col mezzo dei loro funzionarî e dei loro Consigli; votano in gruppo col mezzo di elettori che si riuniscono sotto la presidenza del Landrath. Si considerano come grandi proprietarî quelli che pagano settantacinque talleri di imposta fondiaria o sui fabbricati; per le elezioni sono organizzati in unioni (*Verbände*). I Comuni rurali si riuniscono per eleggere gli elettori che nominano i rappresentanti. I membri della Dieta durano in carica sei anni. Le città che hanno più di venticinquemila abitanti costituiscono Circoli distinti, con un'amministrazione che sta fra quella del Circolo e quella del Comune.

611. Il Circolo e l'Amministrazione locale. — Questo rapido cenno degli ordinamenti elettorali dell'amministrazione locale prussiana dimostra come si possa affermare che la struttura dell'intero sistema, se pure tale può esser chiamato, si fonda in Prussia sull'ordinamento elettorale del Circolo. La Dieta del Circolo è il solo corpo rappresentativo scelto dagli elettori del luogo, sebbene non in modo diretto. Le grandi città eleggono i loro rappresentanti col mezzo dei Consigli, le piccole si riuniscono per sceglierli col mezzo di elettori, i Comuni rurali si aggruppano del pari e procedono alle elezioni, pure col mezzo di elettori. I grandi proprietarî hanno una rappresentanza distinta. Dalla Dieta del Circolo così costituita derivano indirettamente tutti gli altri agenti amministrativi dei più ampî territorî. Essa nomina il Landrath, elegge il Comitato del Circolo, si riunisce con le Diete degli altri Circoli della provincia per scegliere il Landtag provinciale. Questo, a sua volta, elegge il *Landeshauptmann* e il Comitato provinciale. Questo Comitato elegge cinque dei sette membri del *Provinzialrath* e quattro dei sei del Comitato distrettuale. In media ciascun Comitato provinciale elegge due Comitati distrettuali. Per conseguenza il controllo popolare sull'amministrazione locale viene esercitato in un senso molto limitato.

612. Il Distretto amministrativo. — I Comuni rurali sono aggruppati in Distretti amministrativi (*Amtsbezirk*) di circa millecinquecento abitanti. Ciascuno ha a capo un balivo (*Amstvorsteher*, *Amstmann*), nominato dal re su presentazione della Dieta del Circolo, di solito fra i proprietarî del luogo. Il balivo dura in carica sei anni e presiede

Digitized by Google

alla polizia del Distretto e all'applicazione delle leggi sull'igiene e sulla beneficenza pubblica. Come ufficiale di polizia è superiore ai sindaci del Distretto ed a sua volta soggetto al Comitato del Circolo.

613. Il Comune rurale. — I grandi Comuni rurali hanno piccole Assemblee e Consigli rappresentativi. I piccoli amministrano i loro affari nelle Assemblee generali. Il funzionario esecutivo si chiama sindaco, in altri giudice del villaggio, altrove ancora presidente. Per lo più è assistito da uno o più assessori. Il diritto elettorale è fondato sul triplice sistema altrove descritto (nn. 583 a 585), salvo che il diritto elettorale compete soltanto ai contribuenti. I poteri dei Comuni riflettono tutte le questioni di puro interesse locale.

614. I Comuni urbani. — I Comuni urbani (*Stadtgemeinde*) sono ordinati in modo diverso. In alcune città hanno un solo funzionario esecutivo, il *Burgmeister*, assistito da alcune Commissioni, in altre da assessori, in altre ancora l'ufficio è affidato ad una Commissione. In tutti i Comuni esistono Consigli che rappresentano più o meno direttamente il popolo. Nelle città come nelle altre unità amministrative, le questioni di finanza, di polizia e le militari dipendono da Berlino. In queste materie i funzionarî municipali sono agenti del Governo centrale. Essi hanno così un doppio carattere: sono insieme i rappresentanti delle Autorità della capitale e dei cittadini. Naturalmente, quando agiscono come rappresentanti dello Stato, sono responsabili di fronte alle relative amministrazioni.

615. Nell'ordinamento locale prussiano non esiste l'artificiale uniformità della Francia, dove i Comuni urbani sono identici ai rurali, e soltanto Parigi e Lione hanno un ordinamento speciale. In Prussia si è tenuto conto, invece, delle differenze storiche e di altre considerazioni.

616. L'Amministrazione urbana in generale. — L'amministrazione urbana, sebbene non presenti uniformità esteriore, si fonda su principî uniformi che ne fanno un notevole esempio di autonomia locale. Il sindaco di una città prussiana è un funzionario colto e competente, ma non è il potere esecutivo. È soltanto il presidente dell'esecutivo. Accanto a lui stanno i consiglieri municipali, eletti in parte dai cittadini, non retribuiti; e in parte funzionarî retribuiti che possiedono speciali competenze tecniche, conoscono i varî rami dell'amministrazione ed esercitano le loro funzioni in modo permanente. Questo Consiglio è il centro di azione e di gestione dell'amministrazione comunale, ma la sua azione dev'essere controllata. Un Consiglio comunale rappresen-

Digitized by Google

tante dei cittadini controlla il bilancio, e i cittadini che non fanno parte del Consiglio, al pari di quelli che ne fanno parte, concorrono con gli assessori alla direzione degli affari esecutivi. Gli assessori esercitano il loro ufficio nelle Commissioni, sempre con l'aggiunta di speciali delegazioni di elettori e di notabili scelti dal Consiglio. Nei quartieri delle grandi città i consiglieri sono del pari assistiti da Comitati locali formati da cittadini che conoscono i bisogni e le esigenze dei varî quartieri cittadini. Questi notabili sono chiamati a rinforzare i funzionarî della città quando si tratta della pubblica beneficenza, degli orfanotrofi per i poveri, della pubblica istruzione e della ripartizione delle tasse. Questa vera amministrazione autonoma, che non distingue tra i tutori ufficiali e i non ufficiali dell'amministrazione urbana, non è facoltativa; è uno dei principî cardinali del sistema per cui ciascun cittadino è tenuto ad accettare le funzioni di notabile, sotto pena di ammenda che consiste in un aumento dell'imposta attribuita ai renitenti.

617. Berlino « è amministrata da più di diecimila persone appartenenti alla parte più ricca delle classi medie » (1). I cittadini così scelti per aiutare l'amministrazione del quartiere o dar parere ai Comitati centrali dei consiglieri comunali, comprendono commercianti, medici, avvocati, industriali, direttori di scuole pubbliche ed altre persone autorevoli.

618. Il sistema della divisione degli elettori in tre classi (nn. 583 a 585) si applica altresì in tutte le elezioni municipali della Prussia, di guisa che il controllo elettorale sugli affari municipali sta in ragione del censo. Un terzo dei consiglieri comunali rappresentano le classi agiate, un terzo la borghesia, un terzo il proletariato. A Berlino la prima classe comprende appena il 2 % degli elettori, la seconda il 13 %, la terza l'85 %. Si immagini il malcontento di coloro che appartengono alla terza classe, che si risolve in una vasta astensione.

619. Amministrazione della giustizia. — La legislazione imperiale regola i punti principali dell'ordinamento e della competenza dei tribunali prussiani, come quella degli altri Stati dell'Impero (n. 556). I tribunali prussiani servono del pari come tribunali imperiali; la legge prussiana si occupa soltanto della loro competenza personale e territoriale. A capo del sistema giudiziario è la Corte Suprema dell'Impero (*Reichsgericht*), alla quale sono subordinati i tribunali di tutti gli Stati (2). In ogni Provincia vi

(1) GNEIST, *Rivista contemporanea* (ted.), vol. XLVI (1884), pag. 777.
(2) Per una più diffusa esposizione del sistema giudiziario v. il § 17 della citata opera di PAUL LABAND, nel MARQUARDSEN, II, 1.

Digitized by Google

è un supremo tribunale distrettuale (*Oberlandesgericht*), con varî tribunali distrettuali (*Landgericht*). In ogni Distretto amministrativo vi è un *Amtsgericht*.

620. L'*Amtsgericht*, tribunale civile di prima istanza, per le questioni di poca importanza, si compone di uno o più giudici, secondo gli affari del tribunale, imperocchè quando i giudici sono più di uno, decidono separatamente. Il lavoro è diviso per regioni, o secondo la natura delle questioni.

621. I tribunali superiori, il tribunale distrettuale e il supremo tribunale distrettuale, si compongono ciascuno di un certo numero di giudici. Al principio di ogni anno, l'intero corpo giudiziario suddivide il lavoro e costituisce Camere separate per giudicare i processi che si dividono per materia. Vi è sempre una Camera civile e una Camera penale. Talvolta anche una Camera commerciale. Ciascuna ha il suo presidente e il suo speciale ordinamento indipendente.

622. Gli affari penali di poca importanza sono giudicati dai giudici di pace dei Distretti (*Schöffengerichte*); gli affari più importanti dalla Camera penale del tribunale distrettuale; i crimini dalle Corti di assise (*Schwurgerichte*) presiedute da tre giudici del tribunale distrettuale.

623. Contro le sentenze del giudice di pace si può appellare soltanto al tribunale del Distretto. Non è ammesso l'appello contro le sentenze della Camera penale del tribunale distrettuale. Solo quando non sieno state rispettate le forme legali si può ricorrere al tribunale distrettuale superiore, e per altri motivi giuridici in revisione alla Corte imperiale.

624. Il re nomina tutti i giudici a vita e la loro posizione è, in sostanza, indipendente. Il Ministro di giustizia vigila all'esecuzione dei procedimenti penali; nessuno può essere iniziato altrimenti che dai procuratori del re, che lo rappresentano in tutti i tribunali; questi funzionarî sono revocabili dal ministro.

625. La pubblicità delle discussioni è garanzia della buona amministrazione della giustizia. Sino ad un'epoca recente tutta la procedura si svolgeva per iscritto; la requisitoria e la risposta costituivano il processo; ora è quasi obbligatoria la procedura orale.

626. L'ordinamento della giustizia in Prussia prevede la possibilità di una giurisdizione volontaria dello Stato. Alcune parti della quali formano la pratica ordinaria di altri paesi, come la verificazione dei testamenti, ora di competenza dell'*Amtsgericht*, mentre altre hanno carattere speciale, come la tutela di taluni interessi feudali. Il sistema prussiano comprende ancora taluni arbitri speciali (*Schiedmänner*) e taluni giudici commerciali.

Digitized by Google

627. I Tribunali amministrativi. — Come in Francia si distinguono anche in Prussia dai tribunali giudiziarî i tribunali amministrativi (*Verwaltungsgerichte*), nei quali pure appare l'opera di Stein. Egli ha stabilito in Prussia questo principio: che i processi che derivano dall'esercizio della sovranità dello Stato devono essere giudicati separatamente da quelli fra individui e portati innanzi ai tribunali speciali.

Tali sono i processi in caso di danni causati ad un individuo dal fatto di un funzionario pubblico, o quelli nei quali si mira a stabilire l'illegalità dell'atto di un pubblico funzionario; a dir breve i processi nei quali vi è conflitto fra i poteri pubblici e i diritti privati, del pari che le controversie fra diverse Autorità amministrative.

628. I tribunali incaricati di giudicare tali affari sono: 1° Il Comitato di Circolo (n. 608) presieduto dal Landrath, come quando si tratta delle altre sue attribuzioni e nelle città costituite in Circoli il Comitato urbano (*Stadtausschuss*) composto del Borgomastro che lo presiede e di quattro membri forniti delle condizioni richieste per le funzioni giudiziarie o appartenenti ai più alti gradi della burocrazia, eletti in ogni caso per sei anni dai funzionarî municipali; 2° Nei Distretti amministrativi il Comitato distrettuale (n. 605), alla cui presidenza, quando siede come tribunale amministrativo, il re può nominare a rappresentare il presidente dell'amministrazione un membro di essa, col nome di direttore del tribunale amministrativo (*Verwaltungsgerichtsdirektor*); 3° La Corte amministrativa superiore di Berlino (*Oberverwaltungsgericht*) i cui membri sono nominati dal re a vita in Consiglio dei ministri. Questa Corte ha lo stesso rango della Suprema Corte federale. La metà dei suoi membri devono avere le condizioni necessarie alle più alte funzioni giudiziarie, l'altra metà quelle richieste per le supreme funzioni amministrative. Come gli altri tribunali, si distingue in Camere o Senati con speciale ordinamento, riuniti per la decisione di alcune questioni di indole generale (n. 468).

629. Il Tribunale dei conflitti. — Tra la giurisdizione ordinaria, giudiziaria e l'amministrativa esiste come in Francia il Tribunale dei conflitti di 11 giudici nominati a vita, o di diritto per altrettanti anni quanti dura la carica che conferisce loro questo diritto; sei di essi devono appartenere alla Suprema Corte distrettuale di Berlino. Gli altri cinque devono avere le condizioni richieste per le più alte funzioni giudiziarie o amministrative (n. 475).

Digitized by Google

630. I tribunali prussiani non hanno alcun diritto analogo a quello degli Stati Uniti di apprezzare la costituzionalità della legge. Possono soltanto risolvere la questione se una legge sia stata votata o se un decreto reale sia stato emanato conforme alla legge.

NOTE AL CAPITOLO VII.

Al principio della gran guerra mondiale le istituzioni politiche della Germania erano in tutto conformi alle descrizioni dell'autore. Gli Stati dell'Impero erano rappresentati da 61 membri al Bundesrath, da 397 deputati al Reichstag. I quattro regni ne avevano rispettivamente 17 e 236 la Prussia, 6 e 48 la Baviera, 4 e 23 la Sassonia, 4 e 17 il Württemberg. I sei granducati erano rappresentati nelle due Camere da 3 e 14 membri il Baden, da 3 e 9 l'Assia, da 2 e 6 il Meklemburg-Schwerin, da 1 e 3 la Sassonia, da 1 e 1 il Meklemburg-Strelitz e da 1 e 3 l'Oldemburgo. I cinque ducati avevano un rappresentante in ciascuna Camera: Sassonia-Altenburg, 2 e 3 Brunswick, 1 e 2 Sassonia-Meiningen e Sassonia-Coburgo-Gotha, 1 e 2 Anhalt. I principati di Schwarzburg-Sondershausen, Schwarzburg-Rudolstadt, Waldeck, Reuss Jun., Reuss Sen., Schaumburg-Lippe e Lippe avevano ciascuno un rappresentante nell'una e nell'altra Camera; così le città di Brema e Lubecca: Amburgo aveva 3 deputati, l'Alsazia-Lorena 15 deputati e 3 membri del Bundesrath. Al 1° novembre 1914 vi erano nel Reichstag 110 socialisti, 91 clericali, 44 nazionali liberali, 41 conservatori, 45 radicali, 18 polacchi, 12 liberi conservatori, 3 antisemiti, 9 dell'unione economica, 9 alsaziani-lorenesi, 5 guelfi, 1 danese, 5 della lega dei contadini, 4 indipendenti. Nelle elezioni del 1912 avevano votato 12.260.731 elettori su 14.442.387 inscritti.

Al principe di Bismarck erano succeduti come Cancellieri dell'Impero: Caprivi (1890-94), Hohenlohe (1894-1904), Bülow (1904-09) e Bethmann-Hollweg (dal 1909). Il Gabinetto si componeva dei Ministri degli esteri, interno, marina, guerra, giustizia, tesoro, poste, colonie, oltre ai presidenti degli Uffici imperiali delle ferrovie, del tesoro, della Banca, del debito, della Corte marziale.

Al 1° dicembre 1910 l'Impero aveva 64.925.993 abitanti, e al 30 giugno 1914 si calcolavano a 67.812.000, con un aumento continuo e maggiore che in altri paesi; gli stessi Stati avevano, nel 1816, 24.831.396 abitanti e, nel 1867, 31.589.547. Vivevano in Germania 1.259.873 sudditi di potenze straniere, tra i quali 667.159 austro-ungarici, 137.697 russi, 144.175 olandesi e 104.204 italiani. Berlino aveva 2.071.257 ab., e 47 città superavano i 100.000 abitanti. Nel 1884 la Germania aveva cominciato ad acquistare un vasto Impero coloniale, che nel 1914 comprendeva: in Africa, il Togo con 1.031.978 ab., Camerun con 2.648.720, Africa occidentale con 79.556, Africa orientale con 7.645.770; in Asia Kiauciau con 168.900; in Oceania, la Terra dell'Imperatore Guglielmo, l'Arcipelago di Bismarck, le Caroline, le Palau, le Marianne, le Salomone, le Marshall ed altre isole minori con 600.000 ab., e le isole Samoa con 34.575. In tutto circa 12 milioni di abitanti. Lo sviluppo coloniale della Germania, appena iniziato quando Wilson pubblicava la prima edizione della sua opera, è stato pertanto considerevole in un quarto di secolo ed ha determinato la formazione

Digitized by Google

di una nuova amministrazione e la pubblicazione di una lunga serie di studî, di relazioni, di illustrazioni delle varie terre ed isole occupate in nome dell'Impero.

Seguono le opere principali citate da W. WILSON ed altre complementari o successive:

BARKER G. E., *La Germania moderna* 5ª ediz., (ingl.), Londra 1915. — *Fondazione dell'Impero germanico* (ingl.), Londra 1916.

BERTHOLD OTTO, *Lo Stato dell'avvenire come monarchia socialista* (ted.), 482 pag., Berlino 1910.

BIGELOW POULTNEY, *Storia della lotta della Germania per la libertà* (ingl.), 4 vol. in-8°, Londra 1905.

BOOK ED., *Il diritto pubblico dell'Impero tedesco* (ted.), Stuttgart 1902.

BORNHAK CORRADO, *Diritto pubblico prussiano* (ted.), 3 vol. di 548, 502, 703 pagine, Freiburg in B. 1888-1890.

BÜLOW pr. B. VON, *La Germania imperiale* (ted., franc. e trad. ital.), Milano 1916.

CALVERT A. F., *L'Impero africano della Germania* (ingl.), Londra 1916.

COLLIER PRICE, *La Germania e i Tedeschi* (ingl.), Londra 1913.

DAWSON V. H., *La Germania e i Tedeschi* (ingl.), 2 vol., Londra 1894. — *Evoluzione della Germania moderna* (ingl.), Londra 1908. — *Sviluppo della Germania contemporanea* (ingl.), Londra 1907. — *La vita comunale e il Governo centrale in Germania* (ingl.), Londra 1914.

DROYSEN G., *Storia della politica prussiana* (ted.), 14 vol., Lipsia 1868-1875.

FLANDIN E., *La Germania nel* 1914 (franc.), Parigi 1915.

GARCIS dott. K., *Il diritto coloniale della Germania* (ted.), Giessen 1902.

GIORDANI P., *L'Impero coloniale della Germania* (ingl.), Londra 1917.

GNEIST RODOLFO, *La legge prussiana sui Circoli e la sua importanza per l'ordinamento interno dello Stato costituzionale tedesco* (ted.), 230 pagine, Berlino 1870. — *La formazione dello Stato in Prussia* (ted.), Berlino 1873. — *La legge e il bilancio in Prussia* (ted.), 240 pagine, Berlino 1879. — *La riforma amministrativa in Prussia* (ted.), Lipsia 1880. — *Le classi e il sistema elettorale prussiano* (ted.), Berlino 1895. — *La condizione costituzionale del Ministero prussiano* (ted.), Berlino 1875.

HASSERT K., *Le Colonie tedesche* (ted.), Lipsia 1910.

HATSCHEK G., *Il diritto parlamentare dell'Impero* (ted.), 2 vol., Berlino 1915.

HEADLAM J. W., *La fondazione dell'Impero tedesco dal* 1818 *al* 1871 (ingl.), Cambridge 1897.

HEIDERICH F., *L'Impero tedesco* (ted.), Francoforte 1909.

HELD GIUSEPPE, *Lo Stato e la società* (ted.), 3 vol., Lipsia 1865.

HENSLER A., *Storia costituzionale della Germania* (ted.), Monaco 1905.

HOLLAND W. A., *La Germania ai nostri giorni* (ingl.), Londra 1913.

HUBRICH EDOARDO, *La libertà di parola e la disciplina parlamentare* (ted.), 488 pag., Berlino 1899.

HUE DE GRAIS, *Manuale della Costituzione e dell'Amministrazione della Prussia e dell'Impero tedesco*, 21ª ediz. (ted.), Berlino 1912.

JANNSEN J., *Storia del popolo tedesco dalla fine del medio evo* (ted.), 3 vol., Berlino 1912.

LABAND PAOLO, *Diritto pubblico dell'Impero tedesco* (ted.) e 6 vol. (franc.), Parigi 1900-1904. — ID., nell'*Handbuch des öffentl. Rechts* di MARQUARDSEN, vol. II, parte II, Freiburg i. B. 1883.

Digitized by Google

LASKER EDOARDO, *La storia costituzionale della Prussia* (ted.), 415 pagine, Lipsia 1874.

LOENING EDGARDO, *Manuale del diritto amministrativo tedesco* (ted.), 860 pag., Lipsia 1884.

MARSHALL H. C., *Storia della Germania* (ingl.), Londra 1913.

MAYER OTTO, *Diritto amministrativo tedesco* (ted.), 2 vol. di 482 e 514 pagine, Lipsia 1895.

MEYER G., *Principî di diritto federale della Germania del nord* (ted.), Lipsia 1877. — *Principî di diritto federale tedesco*, 2ª ediz. (ted.), 724 pagine, Lipsia 1885. — *Manuale di diritto amministrativo tedesco* (ted.), 2 vol., Lipsia 1893-1896. — *Lo Stato tedesco e i diritti acquisiti* (ted.), Lipsia 1898.

RANKE LEOPOLDO, *Genesi dello Stato prussiano* (ted.), 542 pag., Lipsia 1874.

RATZEL FEDERICO, *La Germania*, 3ª ediz. (ted.), 714 pag., Berlino 1911.

RICHARD G., *Storia della civiltà in Germania* (ingl.), Nuova York 1912.

RÖNNE LODOVICO, *Il diritto pubblico della monarchia prussiana* (ted.), 4 vol., Lipsia 1881-1884. — *La Costituzione dell'Impero germanico*, 8ª ediz. (ted.), 350 pag., Berlino 1899.

SEELEY J. U., *Vita e tempi di L. Stein* (ted. e ingl.), 4 vol., Lipsia 1895.

SCHAEFER DIETRICH, *Storia tedesca* (ted.), 2 vol., Jena 1916.

SCHULTE FEDERICO, *La storia delle istituzioni della Germania* (ted. e traduzione francese di FOURIER, con introd. di E. GLASSON), Parigi 1882.

SCHULZE H., *Il diritto pubblico tedesco*, 2ª ediz. (ted.), Lipsia 1873-1877; (ital.), Milano 1875. — *Il diritto pubblico prussiano*, nel *Manuale* di MARQUARDSEN (ted.), II, 2 vol., Freiburg i. B. 1884. — *Il diritto pubblico della Prussia esposto sulla base del diritto pubblico della Germania* (ted.), 2 volumi, Lipsia 1890.

STENGEL K. VON, *Dizionario del diritto amministrativo tedesco* (ted.), 5 vol., Freiburg i. B. 1870-1877.

STOERK F., *Manuale della Costituzione tedesca* (ted.), Monaco 1913.

SYBEL H. VON, *Storia della fondazione dell'Impero tedesco* (ingl., ted.), 7 vol., Nuova York 1898.

TREITSCHKE H. VON, *Storia della Germania nel secolo XIX* (ted., ingl.), 5 vol., Londra 1918.

TURNER S. C., *Saggio sulla Costituzione tedesca* (ingl.), Nuova York 1887.

ULE W., *L'Impero tedesco* (ted.), Lipsia 1915.

WALCHER CARLO, *Politica dello Stato costituzionale* (ted.), Carlsruhe 1890.

WARD A. W., *La Germania dal* 1815 *al* 1890 (ingl.), 3 vol., Cambridge 1916-1818.

WUTTKE W., *Le città della Germania* (ted.), 2 vol., Lipsia 1904.

Digitized by Google

CAPITOLO VIII.

I GOVERNI DELLA SVIZZERA

631. Il feudalismo nella Svizzera. — Sino al principio del secolo XIV le città e i Comuni del paese che si chiama ora la Svizzera furono strettamente chiusi nelle maglie del sistema feudale. Un vero vassallaggio come quello diffuso in Francia e in Germania non era mai penetrato nelle alte valli delle Alpi; molti Comuni remoti avevano avuto sempre una libera contadinanza, e a stento, fra quelle alte montagne, si trovava un luogo dove la sudditanza feudale avesse il significato che aveva altrove. I signori e i monasteri vicini avevano tuttavia assoggettato alla loro sovranità anche quelle montagne; la maggior parte dei Cantoni svizzeri dei tempi nostri sono frammenti degli antichi dominî feudali.

632. Primi movimenti d'indipendenza cantonale. — Nel 1309 incominciarono gli avvenimenti che dovevano creare la Svizzera moderna. In quell'anno Schwyz, Uri e Unterwalden, sulle rive del lago di Lucerna, furono riconosciuti dall'imperatore Enrico VII come dipendenti esclusivamente dall'Impero. Già verso la metà del secolo XIII avevano formato una Lega, che fu il germe della moderna Confederazione. Essa condusse sino a noi, con una tradizione quasi non interrotta, le istituzioni repubblicane del medio evo, e con lenti progressi, con prudenti alleanze, riuscì ad unire popoli estremamente diversi per razza, per lingua, per istituzioni, senza distruggerne l'individualità.

633. Sviluppo della Confederazione. — I Cantoni uscirono dalle maglie del sistema feudale, mentre godevano ancora di quelle libertà locali che la disgregazione del sistema agevolò dovunque, uomini coraggiosi poterono unirsi in numero sufficiente per assicurare la loro indipendenza. Dovendo lottare per la stessa causa contro i poteri feudali che li opprimevano, furono ben presto indotti ad aiutarsi reciprocamente e mostrarono al

Digitized by Google

mondo che Tedeschi, Francesi e Italiani, rispettando la reciproca libertà, potevano aiutarsi, sostenersi a vicenda e fondare una libera e salda unione. Passarono parecchi secoli prima che lo sviluppo fosse completo; la Confederazione, nella sua forma definitiva, si compone di due elementi molto diversi: città libere, forti, piuttosto aristocratiche e tranquille democrazie rurali. Molto tempo dovette passare prima che i pericoli per gli interessi comuni inducessero fieri Cantoni come Berna e città aristocratiche come Ginevra a stringere relazioni cordiali con Schwyz, Uri e Unterwalden, cioè con gli umili montanari che avevano fondata la Confederazione. Le circostanze la secondarono, la saggezza prevalse e l'unione fu alfine compiuta.

634. Intervento della Francia. — Il 1513 può essere considerato come l'anno che segnò la fine del periodo durante il quale la Confederazione acquistò il posto che doveva conservare tra le potenze d'Europa. In quell'anno aderì alla Lega l'ultimo di quei tredici Cantoni tedeschi che dovevano costituire il nucleo della Confederazione sino alla Rivoluzione francese. La Costituzione fu compilata sulle presenti basi soltanto nel 1848, e nel 1874 venne modificata nella forma odierna. Frattanto avvenimenti della maggior gravità influivano sulla direzione degli affari nella Svizzera. Nel 1648, col trattato di Westfalia, le grandi potenze avevano riconosciuto l'indipendenza della Svizzera. I tredici Cantoni sin dall'origine avevano indotto ad un'intima alleanza o definitivamente assoggettate grandi città francesi, come Ginevra ad occidente, e importanti territorî italiani a sud. La Rivoluzione francese aveva inviato le sue truppe nella Svizzera, col vano proposito di formare coi Cantoni sempre indipendenti e sino allora soltanto confederati, una Repubblica Elvetica, compatta ed accentrata, secondo il nuovo modello inaugurato in Francia (1798-1802). Napoleone era intervenuto per spezzare questi vincoli artificiali e creare una nuova Lega a lui soggetta (1803-1813). Nel 1815, caduto l'edificio napoleonico, sopravvenne la reazione. I Cantoni, esasperati di dover sopportare un Governo non scelto da essi, si erano ribellati ed avevano richiamati in vigore i principî della sovranità cantonale anche più ampî di quelli sui quali era fondata la loro unione prima del 1798. La reazione non fu scevra di difficoltà e anche nella Svizzera si ebbero agitazioni non dissimili da quelle che determinarono agli Stati Uniti l'istituzione di un forte Governo federale.

635. La guerra del Sonderbund. — Le differenze di opinioni religiose e politiche che esistevano sempre nella Svizzera furono

Digitized by Google

la causa della lotta che dalla discordia fece nascere una più intima unione. Spezzata la potenza di Napoleone, il Congresso di Vienna aveva cercato di ristabilire quello che egli aveva sconvolto e gli affari della Svizzera non erano stati trascurati. I Cantoni dovettero accettare come membri della Confederazione Ginevra, il Vallese, Neuchâtel e i territorî che si consideravano sino allora come sue dipendenze, e firmare il Patto del 1815 che dava alla Lega una nuova base di unione, portando a 22 il numero dei suoi Cantoni. Una delle clausole di questo Patto conteneva una solenne garanzia dei diritti e dei privilegi dei monasteri cattolici ancora esistenti nei Cantoni: su questa garanzia si fondavano le speranze di tutti i partiti, di vedere assicurata la pace tra i membri della Lega. Ma la garanzia scomparve. L'onda della riforma democratica attraversò senza incontrare resistenza la Svizzera nel periodo rivoluzionario dal 1830 al 1848 e laddove protestanti e cattolici avevano presso a poco le medesime forze, minacciò seriamente le antiche fondazioni della chiesa medioevale. La crisi scoppiò dapprima a Zurigo, dove gli eccessi del partito radicale che nel 1839 si era impadronito del potere, determinarono una violenta reazione. L'anno dopo le agitazioni si estesero all'Argovia. Ivi il partito anticattolico sostenuto nella lotta per la revisione della Costituzione da una piccola maggioranza popolare ed esasperato per la violenta opposizione del partito clericale, strappò alle Camere un voto per l'abolizione degli otto conventi del Cantone. La Dieta della Confederazione fu chiamata a decidere la questione se era possibile così flagrante violazione al Patto del 1815, e dato il conflitto degli interessi che allora esisteva, fu costretta ad un curioso compromesso, approvando l'abolizione di quattro degli otto conventi dell'Argovia. Ciò avvenne nell'agosto del 1843; nel settembre si formò una Lega speciale composta di sette Cantoni cattolici, Schwyz, Uri, Unterwalden, Lucerna, Friburgo, Vallese e Zug (*Sonderbund*). I deputati di questi Cantoni a poco a poco uscirono dalla Dieta, la quale fu così costretta ad entrare in lotta aperta coi suoi membri ribelli. Per quattro anni questa « Lega nella Lega » continuò la sua agitazione e il suo ostruzionismo. Finalmente nel novembre 1847 il dissidio scoppiò in guerra aperta, una guerra accanita, di soli diciotto giorni, nella quale i Cantoni separatisti furono schiacciati e costretti a sottomettersi.

636. La nuova Costituzione. — Seguì immediatamente la revisione costituzionale. Il Patto del 1815 fu annullato: una Costituzione più forte e migliore della precedente era diventata una

Digitized by Google

necessità alla quale anche il partito reazionario non poteva sottrarsi e neppure metterla in dubbio. Sulle rovine dell'antica e discorde Confederazione di Stati (*Staatenbund*) venne creato lo Stato federale (*Bundesstaat*) e la Costituzione modificata ed ampliata con la revisione del 1874, regge ora la Svizzera.

637. Carattere della Costituzione. — Il Governo federale così istituito ha col sistema americano istituzioni comuni e insieme notevoli differenze. Nel 1874 venne istituita una Suprema Corte federale che è il supremo tribunale del Paese; dal 1848 vi è un Parlamento composto di due Camere, una delle quali rappresenta il popolo, l'altra gli Stati della Confederazione. La Camera popolare si chiama Consiglio nazionale (*Conseil national, Nationalrath*); il Senato federale si chiama Consiglio degli Stati (*Conseil des États, Ständerath*); quello rappresenta il popolo, questo gli Stati costituenti la Confederazione.

638. Molte rassomiglianze di questo sistema con quello dell'America sono il risultato di una cosciente imitazione. I riformatori del 1848 e del 1874 non vollero però americanizzare il loro Governo, e nel complesso le istituzioni federali svizzere hanno conservato in gran parte la loro originalità.

La garanzia federale non è compresa nella Svizzera come agli Stati Uniti. In America si promette agli Stati la sanzione e il concorso del Governo federale, a meno che non sia contestata come non repubblicana la forma del Governo; in Svizzera ogni Cantone deve domandare la sanzione esplicita e la garanzia del Governo federale per la sua costituzione del pari che per qualsiasi emendamento.

639. Nazionalità e sovranità degli Stati. — La Costituzione della Svizzera, come molte istituzioni simili alle americane, è fondata su basi federali analoghe a quelle del Governo degli Stati Uniti del primo mezzo secolo della sua esistenza, piuttosto che su concetti razionali come quelli che dominarono la Costituzione americana dopo la guerra di secessione. La Costituzione svizzera parla espressamente della nazione svizzera, dichiarando che « la Confederazione svizzera ha adottata la seguente Costituzione alfine di stabilire una unione (*Bund*) dei confederati, e conservare ed aumentare l'unità, la potenza e l'onore della nazione svizzera ». La guerra fra gli Stati non bastò a far sparire il nome di nazione della Costituzione americana. Ma la Costituzione svizzera ha altresì un'affermazione speciale ed energica di questo principio di sovranità, oggi meno familiare in America che non fosse prima del 1871. Parla della Confederazione considerandola come formata « dal popolo dei ventidue Cantoni sovrani » e dichiara esplicitamente che « i Cantoni sono sovrani

Digitized by Google

in quanto la loro sovranità non è limitata dalla Costituzione federale ed esercitano come tali tutti i diritti che non appartengono al potere federale ». I suoi commentatori più competenti riconoscono che questa Costituzione non crea uno Stato unito e compatto del quale i Cantoni sono semplici circoscrizioni amministrative, ma uno Stato federale i cui membri sono veri Stati e possiedono entro certo limiti un potere supremo indipendente. La storia passata e presente della Svizzera prova, al di fuori di qualsiasi controversia, che esiste una vera nazionalità svizzera; ma la presente Costituzione è un compromesso fra i partigiani e gli avversarî della nazionalità, e non si riuscì ancora ad un vero ordinamento nazionale, all'affermazione di un effettivo potere nazionale.

640. Concessioni costituzionali. — I poteri accordati allo Stato federale dalla Costituzione svizzera sono stati sin da principio più importanti e meno precisi di quelli preveduti dalla Costituzione degli Stati Uniti. Vi si trovano concessioni vaghe come le seguenti: il Parlamento federale ha il diritto di votare leggi e deliberazioni relative alle questioni delle quali la Costituzione federale ha affidata la soluzione alla Confederazione; di sorvegliare le relazioni dei Cantoni con l'estero; di garantire le Costituzioni e i territorî dei Cantoni; di mantenere la sicurezza pubblica, l'ordine e la pace del Paese; di adottare le misure che hanno per fine l'applicazione della Costituzione federale, la garanzia delle Costituzioni cantonali, il compimento dei doveri federali; infine può emendare eventualmente la Costituzione federale.

641. A questi poteri federali, ben noti agli Americani, si aggiungono il diritto di assoggettare a speciali norme gli enti religiosi e gli ordini monastici, di vigilare sulla fabbricazione e la vendita degli alcool, di fare regolamenti sanitarî generali, anche per speciali malattie; di dirigere la costruzione e l'esercizio delle ferrovie; regolare il lavoro delle officine; dar norma all'assicurazione obbligatoria degli operai e compilare tutte le leggi commerciali. Il Governo federale ha inoltre un esteso potere di vigilanza. Da esso dipendono i fiumi, i ponti, le strade più importanti, le foreste; può annullare le leggi sulla stampa dei diversi Cantoni, al pari dei loro regolamenti, sull'acquisto del domicilio e del diritto elettorale nei Comuni, ed esercita la sua supremazia e la sua tutela in molte altre materie.

642. Garanzie delle Costituzioni cantonali. — La Costituzione federale svizzera, nel garantire ai Cantoni la loro Costituzione, è più precisa della Costituzione americana la quale si limita

Digitized by Google

a garantire agli Stati « una forma repubblicana di Governo ». Comprende infatti l'indipendenza del popolo e i suoi diritti legali e politici; l'esercizio di questi diritti in forma rappresentativa e democratica; la revisione della Costituzione cantonale qualunque volte sia richiesta dalla maggioranza assoluta dei cittadini del Cantone.

Questa « garanzia » non ha nella Svizzera lo stesso significato che ha agli Stati Uniti. Quivi sono necessarî la sanzione e l'appoggio del Governo federale, altrimenti i provvedimenti costituzionali di uno Stato sono considerati anti-repubblicani. In Isvizzera ogni Cantone deve avere la sanzione e la garanzia esplicita del Governo federale per la sua costituzione e persino per ogni emendamento portato ad essa.

I Governi cantonali.

643. Costituzioni cantonali e Costituzione federale. — L'ordinamento federale svizzero ha così profonde radici nei Cantoni che il Governo della Confederazione si conosce soltanto dopo aver studiato le istituzioni politiche dei Cantoni. Il Governo federale è in quasi tutti i punti analogo ai Governi cantonali, dalla cui unione trasse origine. Come la Costituzione federale americana si giovò delle idee e delle esperienze delle Colonie, così la Costituzione svizzera profittò delle idee e delle esperienze dei Cantoni, dando loro carattere generale; d'altronde la Costituzione degli Stati Uniti, come quella della Svizzera, si servirono largamente di esempi stranieri.

644. Per molti riguardi la Costituzione svizzera è più conservatrice, o, in altre parole, meno progredita di quella degli Stati Uniti. Coloro che hanno lottato per l'unione della Svizzera ebbero a superare difficoltà molto più grandi di quelle che si trovarono di fronte i partigiani di un forte potere centrale in America. Le differenze di razza, di lingua, di religione, ed una accanita opposizione politica suscitarono una vivace resistenza all'affermazione ed al logico sviluppo delle attribuzioni del potere federale. La Costituzione della Confederazione offre le traccie di questi compromessi; essa prova non solo come sia incompleta la nazionalizzazione, ma come rimanga incompleta l'opera federale. A doppia ragione deve dunque premettersi l'esame delle istituzioni cantonali nello studiare le istituzioni politiche della Svizzera; la loro intima vitalità e l'influenza diretta sull'ordinamento federale ne fanno il pernio della politica svizzera.

Digitized by Google

645. Il potere legislativo. — Le istituzioni politiche della Svizzera si svilupparono secondo la logica democratica pratica piuttosto che secondo la logica scientifica. La Svizzera non esitò da un lato a lasciar da parte tutti i dogmi della separazione dei poteri legislativo, esecutivo e giudiziario, pur mantenendo in teoria siffatte distinzioni. Le Costituzioni della metà almeno dei Cantoni dichiarano esplicitamente che le funzioni legislative esecutive e giudiziarie devono essere tenute fondamentalmente distinte; ma nelle disposizioni pratiche adottate oggi, non è precisamente tracciata una linea di distinzione. Il principio primordiale applicato sempre in materia politica è in tutte sorta di questioni: il popolo esercita direttamente o col mezzo dei suoi rappresentanti un potere effettivo.

Le Autorità legislative hanno dunque il còmpito più importante con l'applicazione e l'interpretazione delle leggi, e costituiscono il fulcro della politica cantonale.

646. La Camera unica. — Nell'ordinamento politico dei Cantoni esistono numerose differenze. Ogni Cantone ha la sua storia separata e si svolse sino ad un certo punto con metodi politici distinti. In un punto però l'uniformità è assoluta, in quanto la rappresentanza di tutti i Cantoni è composta di una sola Camera. Le due Camere del Parlamento federale sono state copiate su modelli stranieri, non su modelli svizzeri. Nei Cantoni di Uri, Unterwalden, Glarona e nei due Appenzell, l'unico corpo legiferante è la *Landsgemeinde*, l'Assemblea popolare di tutti i cittadini liberi, elettori. Negli altri Cantoni l'Assemblea legislativa ha carattere legislativo. I deputati di quasi tutti i Cantoni sono eletti a scrutinio segreto e in tutti a suffragio universale.

647. I deputati sono eletti per un periodo variabile da uno a sei anni, per lo più tre o quattro. Il loro numero è proporzionato a quello degli abitanti, con grandi varietà dall'uno all'altro Cantone. La media è di circa un rappresentante per ogni mille abitanti (1).

648. Nella maggior parte dei Cantoni l'Assemblea legislativa si chiama il Gran Consiglio, il corpo esecutivo Piccolo Consiglio e in alcuni Consiglio cantonale od anche Landrath.

649. Attribuzioni dei Parlamenti cantonali. — Le attribuzioni di questi Consigli hanno i caratteri di tutto l'ordinamento politico della Svizzera. Non solo hanno i poteri legislativi che il popolo loro affida, ma in generale concorrono anche all'elezione

(1) ORELLI A. (VON), *Il diritto pubblico della Confederazione svizzera*, nel *Manuale* del MARQUARDSEN (ted.), IV, 1, Freiburg in B. 1885.

Digitized by Google

di molti funzionarî amministrativi del Cantone, esercitano una diretta vigilanza sull'amministrazione estesa sino ai più minuti particolari. Un principio indiscutibile del Governo cantonale prescrive che il potere esecutivo che appartiene ad un ufficio o ad una Commissione, non ad una sola persona, come vedremo più innanzi, sia un Comitato di rappresentanti del popolo. Il Comitato è responsabile di fronte al Consiglio legislativo (1), come gli assessori (*selectmen*) di una città della Nuova Inghilterra sono responsabili davanti all'Assemblea comunale (nn. 1218, 1219).

650. Il potere esecutivo — in tutti i Cantoni ha carattere collegiale, cioè è affidato a parecchie persone che non agiscono individualmente, ma in Commissione. Questa Commissione ha varî nomi nei diversi Cantoni. *Landamman*, Consiglio, Commissione degli Stati, Piccolo Consiglio; nella maggior parte dei Cantoni viene chiamato Consiglio amministrativo (*Regierungsrath*), il suo mandato varia come quello dell'Assemblea legislativa, col quale di solito coincide. Per lo più i membri di questi Consigli sono rieletti, per guisa che la brevità del mandato non ha, in pratica, l'inconveniente di mutare troppo di frequente il personale esecutivo. Nei Cantoni di montagna i membri del potere esecutivo sono stati sempre scelti dal popolo; negli altri erano scelti una volta dal Consiglio legislativo e così ebbero il nome di Piccolo Consiglio. Ora l'elezione diretta del popolo in undici Cantoni è stata sostituita dall'elezione dell'Assemblea legislativa; otto soltanto affidano l'elezione al Gran Consiglio. Il Consiglio amministrativo, sia esso eletto dal popolo o dal Gran Consiglio, rimane sempre un Comitato del Corpo legislativo. I suoi membri prendono parte alla elaborazione delle leggi e alle discussioni del Gran Consiglio. Hanno l'iniziativa delle proposte presentate in ciascuna sessione e servono di guida in tutte le questioni importanti. Il Consiglio non presenta le dimissioni se le sue proposte non sono accolte; nella maggior parte dei Cantoni si considera come un ufficio tecnico, piuttosto come la rappresentanza d'un partito, ed infatti i suoi membri sono presi generalmente nei varî partiti politici del Cantone.

651. Il Consiglio amministrativo si compone in generale di cinque a sette membri, di nove nel Cantone di Berna. Da alcuni anni si è un po' modificata la consuetudine per cui agiva sempre collettivamente, e il lavoro viene spesso diviso fra i membri del Consiglio o tra le sue sezioni. Queste sezioni dipendono però da un intero Consiglio e l'amministrazione ha sempre carattere collettivo.

---

(1) ORELLI, op. cit., pag. 99.

Digitized by Google

652. Il popolo e l'azione legislativa. — Sebbene il popolo abbia delegato i suoi poteri legislativi ad Assemblee rappresentative in tutti i Cantoni, salvo quelli che conservarono le *Landsgemeinden* primitive, serbò un po' più del semplice diritto di eleggere i proprî rappresentanti. Il Cantone più grande, Berna, ha appena 646.000 abitanti, la maggioranza dei Cantoni ne hanno meno di 150.000 ciascuno, la popolazione media, computando insieme i grandi e i piccoli Cantoni, è di 170.000 abitanti per Cantone. La loro estensione media è di appena 1770 kmq., cioè da 7133 kmq., superficie del Cantone dei Grigioni, a 239 che è l'estensione del Cantone di Zug. Il popolo di questi Cantoni si trova perciò a contatto con gli affari e sempre in grado di giudicare del modo come sono condotti. Hanno idee e interessi omogenei, e seguono dappresso l'azione dei loro rappresentanti. In sette Cantoni un certo numero di cittadini, da 1000 a 12.000, possono domandare che il popolo sia chiamato a votare sullo scioglimento del Gran Consiglio e se il voto è affermativo questo è sciolto e si procede a nuove elezioni. In quasi tutti i Cantoni le questioni costituzionali vengono sottoposte al voto del popolo, quando questo lo domandi, e il suo voto si pronuncia del pari su tutti gli emendamenti.

653. Il " veto „ popolare. — In alcuni piccoli Cantoni il popolo ha il diritto di *veto*. La Costituzione dispone che per un certo tempo dopo la pubblicazione di una legge o di una decisione del Consiglio, di solito entro un mese, si può richiedere il voto del popolo sull'argomento, ove venga chiesto da un certo numero di elettori. La legge o la deliberazione ne sono così confermate dal voto del popolo. Si considerano respinte soltanto quando si pronunci contraria la maggioranza degli elettori effettivamente inscritti.

654. Il diritto di iniziativa. — La logica democratica condusse nella Svizzera ad attribuire al popolo una parte diretta nella formazione delle leggi che esercita in varie guise. Il diritto di petizione, riconosciuto in tutti i paesi liberi, è diventato in Svizzera un diritto di iniziativa in materia legislativa. In tutti i Cantoni, tranne a Ginevra, il popolo ha il diritto di proporre, col mezzo di petizioni, emendamenti alla Costituzione; in tutti, ad eccezione di Lucerna, Friburgo e Vallese, ha lo stesso diritto quanto all'elaborazione e all'emendamento delle leggi ordinarie. Nella Confederazione si richiede la domanda di cinquantamila elettori per gli emendamenti costituzionali, secondo la legge del 1891. Le leggi possono essere proposte nella loro forma

Digitized by Google

definitiva in tutti i Cantoni, salvo nei tre sovracitati; il Parlamento deve sottoporre la legge al voto popolare, e in seguito al voto diventa legge definitiva. Per quanto concerne gli emendamenti costituzionali, le Costituzioni dei Cantoni dispongono di solito che le modificazioni possano essere proposte in termini generali o specifici, cioè nei loro principî che vengono poi elaborati dalla Camera, o nella forma definitiva. Qualora la proposta sia formulata in modo generico, il Parlamento può darle forma definitiva e presentarla poi di nuovo al voto del popolo. Se viene approvata si procede allora all'elaborazione della legge e degli articoli che la compongono e di nuovo la redazione definitiva viene sottoposta al voto popolare. Se la petizione si riferisce essa medesima ad una forma definitiva, l'emendamento deve essere sottoposto al voto in questa forma e la sua adozione ne fa una parte integrante della legge primitiva. Per la validità di queste petizioni si richiede un numero di firme diverso secondo i Cantoni, d'ordinario da 5000 a 6000. Le petizioni che domandano un emendamento nella legge fondamentale della Confederazione devono avere la firma, come si è detto, di almeno 50.000 elettori.

655. Questa speciale iniziativa venne poco usata nella pratica essendo stata in gran parte sostituita dal *referendum*. D'altronde si può dire che non ha contribuito affatto al progresso politico, servì piuttosto ad esperimenti di dubbio risultato, ad affermazioni reazionarie di vecchi pregiudizi, di rado ad utili riforme legislative. Così nei due grandi Cantoni di Zurigo e di Berna, i più popolati e i più influenti della Confederazione, servì ad abolire la vaccinazione obbligatoria. Nella legislazione federale, dove fu introdotta nel 1891, servì soltanto a giuocare un tiro agli Ebrei, col pretesto di vietare legalmente la macellazione degli animali col salasso.

656. Il " referendum ". — Il *veto* e l'iniziativa, in pratica, cedettero il posto al *referendum*. In ogni Cantone, tranne in quello di Friburgo, la legge sancisce ora il diritto del popolo di essere consultato su di ogni legge importante e per conseguenza di accettarla o di respingerla. Nei Piccoli Cantoni, che da tempo antichissimo hanno le più pure forme politiche democratiche, questa legislazione popolare non è una novità; hanno avuto sempre le loro *Landsgemeinden*, Assemblee plenarie del popolo, e i loro Consigli si limitarono sempre a preparare le leggi che gli devono essere presentate. Nei Cantoni rappresentativi, il *referendum* dovette assumere forma diversa. In una metà di essi le leggi vengono sottoposte al voto degli elettori soltanto quando lo richiede un certo numero di essi, e si chiama il *referendum* opzionale o facoltativo. Negli altri Cantoni, sempre ad eccezione

Digitized by Google

di quello cattolico e conservatore di Friburgo, tutti gli emendamenti delle leggi devono essere in massima approvati dagli elettori che sono chiamati periodicamente a pronunciarsi sugli atti dei loro Parlamenti, ed è un *referendum* obbligatorio. Dal 1874 il *referendum* è stato accolto anche dalle leggi federali. Esso è obbligatorio nella Confederazione e nei Cantoni per gli emendamenti costituzionali. L'amministrazione e il bilancio ordinario sono in genere sottratti ad esso, mentre si applica soltanto alle leggi ordinarie e di carattere generale; ma nella maggior parte dei Cantoni il *referendum* viene esteso anche agli stanziamenti di crediti superiori ad una certa somma; nel Vallese vi sono soggetti soltanto alcuni provvedimenti finanziarî.

657. Origine del " referendum ". — La parola *referendum* risale al secolo XVI e ricorda i principî del Governo di due dei presenti Cantoni, i Grigioni e il Vallese. A quel tempo non facevano parte della Confederazione. Erano semplici distretti alleati (*zugewandte Orte*). Costituivano all'interno federazioni di Comuni, debolmente uniti, tre nei Grigioni, dodici nel Vallese. I deputati dei Comuni all'Assemblea federale del distretto, dovevano render conto agli elettori di tutte le questioni importanti e chiedere ad essi istruzioni per regolarsi nel loro voto. Questo fu il primitivo *referendum*. Qualche cosa di analogo venne accolto nella Costituzione della Confederazione prima delle riforme del 1848. I membri del Consiglio centrale della Confederazione dovevano attenersi alle istruzioni dei rispettivi Cantoni, e quando si discutevano questioni non prevedute da essi del pari che in tutti gli argomenti di eccezionale importanza, dovevano chiedere ai Governi dei rispettivi Cantoni le linee di condotta da seguire. Il che si chiamava andare *ad audiendum et referendum*. Il *referendum* costituisce ora invece una vera partecipazione del popolo alla legislazione, per cui soltanto il suo nome ne ricorda l'origine (1).

658. Sua azione. — L'uso del *referendum* nelle modificazioni costituzionali non è speciale alla Svizzera, che è stata preceduta dagli Stati Uniti d'America. Venne adottato la prima volta nel 1852 e si estese ai Grandi Cantoni tra il 1861 e il 1874.

Si può dire adunque che l'esperienza non sia ancora vasta e completa. Fatto sta che nella maggior parte dei casi condusse a respingere leggi radicali, e specialmente disposizioni intese a regolare il lavoro che pareva dovessero essere tra le più accette. Le popolazioni svizzere omogenee e profondamente attaccate ai loro usi e costumi, resisterono come poche altre d'Europa al moderno radicalismo. Così si mostrarono disposte a respingere riforme complicate che non comprendevano bene o che importavano spese non assolutamente necessarie. Si aggiunga che l'istituzione non riuscì a vincere l'indifferenza del popolo. In generale il numero dei votanti è molto grande, di rado ha luogo qualche discussione, per cui si può dire che il *referendum*

(1) ORELLI, op. cit., pag. 104.

Digitized by Google

non ha indotto i cittadini della Svizzera a prendere al Governo la parte che i suoi partigiani speravano. Di rimando contribuì ad attenuare il senso della responsabilità dei legislatori, senza dare al popolo un controllo effettivo sugli affari pubblici.

659. Amministrazione locale. I Distretti. — L'amministrazione locale dei Cantoni si fonda sopra una duplice circoscrizione, i Distretti e i Comuni. Il Distretto è un territorio amministrativo dello Stato, il Comune una divisione amministrativa. Le attribuzioni esecutive di Distretto, la sorveglianza della polizia e l'esecuzione delle leggi cantonali sono affidate, in generale, non ad un ufficio, ma ad un funzionario (*Bezirksammann* o *Regierungsstatthalter*) eletto dal popolo nel Distretto o dai Consigli centrali del Cantone. In alcuni Cantoni si aggiunge a questo funzionario un Consiglio di Distretto eletto dal popolo.

660. Il Comune (*Gemeinde*) ha nella Svizzera un'autonomia amministrativa che è difficile trovare in altri paesi d'Europa. Ha proprietà fondiarie, ad esso è affidato l'incarico della polizia nel suo territorio, della beneficenza e della direzione delle scuole. Dirige tutti gli affari comunali col mezzo di un'assemblea primaria che ricorda in molte parti quella della nuova Inghilterra (n. 1218). Oltre alle sue attribuzioni come organo dell'amministrazione locale nella direzione degli affari puramente comunali, è una ruota dell'amministrazione cantonale come suddivisione del Distretto. Inoltre il Comune è un collegio elettorale anche nel caso di *referendum;* come suddivisione del Cantone è soggetto alle Autorità locali dello Stato.

661. Nell'amministrazione dei Cantoni non esiste un ordinamento fisso e uniforme. Nei Comuni dei Cantoni francesi, per esempio, il popolo non esercita un'azione diretta sugli affari in Assemblee comunali, ma bensì col mezzo di un Consiglio direttivo e l'ordinamento locale riproduce in piccola scala il cantonale. In tutti i Comuni, come nei Cantoni, il potere esecutivo è affidato a un ufficio di funzionarî presieduto con vario nome (*Hauptmann*, *Gemeindeammann*, *Syndic*, *Maire*) da uno di essi. Questo Consiglio comunale dei Cantoni tedeschi è scelto dai cittadini nei rispettivi collegi; nei Cantoni francesi dal corpo rappresentativo cui è affidata la vigilanza degli affari e la preparazione dei regolamenti locali. Il *Hauptmann* ha spesso poteri speciali, indipendentemente e ad esclusione dei suoi colleghi; nella maggior parte dei casi è soltanto il presidente del Consiglio amministrativo e l'azione esecutiva appartiene all'intero ufficio.

Digitized by Google

662. Cittadinanza. — Nella Svizzera la questione della cittadinanza è strettamente collegata al Comune, cioè al congegno primitivo e vitale per eccellenza della Direzione degli affari pubblici. Il Comune è, per così dire, la famiglia politica centrale della Svizzera, quella alla quale il cittadino è più intimamente legato. La naturalizzazione è regolata dalla legge federale, ma la cittadinanza viene conferita dalla legge cantonale e dalla comunale.

Il Governo federale.

663. Potere esecutivo federale. — Nell'ordinamento federale, l'influenza degli esempi cantonali è evidente, specialmente nella costituzione del potere esecutivo. Come nei Cantoni non appartiene ad una sola persona, quale si trova nei Governi monarchici o presidenziali, ma ad un ufficio. Gli Svizzeri non si appagano di questa distribuzione del potere esecutivo fra varie persone; lo limitano anche più, dando al potere legislativo nei Cantoni, del pari che nella Confederazione, un'autorità sull'esecutivo come in nessun altro paese. Vero è che l'azione del potere legislativo sull'amministrazione è meno importante nella Costituzione federale che nella legislazione dei Cantoni, ma è ancora molto importante e costituisce una delle idee essenziali della politica svizzera.

664. Il potere esecutivo della Confederazione si chiama Consiglio federale (*Conseil Fédéral, Bundesrath*). Si compone di sette membri eletti per tre anni dalle due Camere, riunite sotto il nome di Assemblea federale. Non possono essere scelti due consiglieri nello stesso Cantone, e sette dei ventidue Cantoni vi sono sempre rappresentati. Il Consiglio federale è diretto da un Presidente e da un Vice-Presidente scelti dall'Assemblea federale fra i sette; durano in carica un anno, perchè la Costituzione preferì questo sistema di rotazione annuale. Il Presidente e il Vice-Presidente non possono essere immediatamente rieletti, nè il Presidente può, dopo l'anno, esser nominato Vice-Presidente. Nulla vieta, però, che il Vice-Presidente sottentri al Presidente, ed è, anzi, la consuetudine vigente.

665. L'Assemblea federale può eleggere al Consiglio qualunque cittadino eleggibile al Parlamento. Nel fatto le scelte si fanno però quasi sempre tra i membri delle Camere che devono naturalmente rinunciare al mandato legislativo. Berna e Zurigo sono sempre rappresentate nel Bundesrath, quasi per una specie di diritto acquisito. Anche il Cantone di Vaud è sempre rappresentato, e altrettanto si dica del Cantone di Argovia.

Digitized by Google

666. La scelta dell'Assemblea federale ha avuto quasi sempre carattere essenzialmente conservatore. Alcuni membri del Consiglio federale ne fecero parte per quindici e più anni; uno di essi vi rimase sino a trenta, e per lo più coloro che abbandonarono l'ufficio lo fecero soltanto di propria volontà. Dal 1848 in poi appena due volte non vennero rieletti i candidati che si presentarono (1).

667. L'Assemblea federale provvede alle vacanze che seguono nel Consiglio e gli eletti durano per il periodo rimanente.

668. Il mandato triennale del Consiglio coincide con quello del Consiglio nazionale. Al principio di ogni periodo triennale di questo, le due Camere si riuniscono in Assemblea federale ed eleggono, o piuttosto rieleggono, il Consiglio federale. Se il Consiglio nazionale viene sciolto prima che si compia il suo mandato triennale, l'elezione del Bundesrath ha luogo quando si riunisce il nuovo Consiglio nazionale, per cui si può dire che il Bundesrath è eletto per il tempo in cui dura il Consiglio nazionale.

669. Il presidente del Consiglio ha soltanto una preminenza formale: non si può dire in verun modo il capo del potere esecutivo. Rappresenta il Consiglio quando riceve i delegati delle Potenze straniere, gode di una certa supremazia ed ha il titolo di eccellenza nelle relazioni diplomatiche; è retribuito alquanto più dei suoi colleghi, ma in tutte le materie potitiche ne è soltanto il presidente.

670. Il potere esecutivo e il Parlamento. — I membri del Consiglio federale, pur non potendo essere nello stesso tempo membri di una delle Camere, possono assistere alle sedute di entrambe, prender parte liberamente alle discussioni e fare proposte relative alle questioni che sono all'ordine. In sostanza esercitano in fatto la maggior parte dei diritti dei membri di queste Camere, salvo il voto. Ne preparano e dirigono il lavoro e prima di votare un disegno di legge si chiede il loro parere. Esercitano così, sino ad un certo punto, una funzione analoga a quella del Ministero negli Stati costituzionali, però con una essenziale differenza: i Ministeri in Inghilterra e in Francia rispondono davanti al Parlamento, cioè devono dare le dimissioni quando sia respinta una proposta importante da essi fatta; i consiglieri federali svizzeri non hanno alcuna responsabilità analoga. Un voto del Parlamento non li costringe a lasciare l'ufficio; lo conservano per un tempo che non dipende dai voti del Parlamento, in quanto sono i servitori di esso, ma non i suoi capi. In generale venivano nominati nei due principali partiti della Confederazione e dal 1891 venne pure rappresentato un terzo partito politico. Per conse-

(1) *Westminster Review*, vol. CXXIX, pag. 207.

Digitized by Google

guenza non possono aver sempre le stesse opinioni, basta che agiscano d'accordo in tutte le questioni e rappresentino una specie di idea media in tutte le materie di deliberazione.

671. Nella seconda metà del secolo XIX si ebbero soltanto due casi di dimissioni del Consiglio federale determinate da conflitti politici (1).

672. Gli Uffici ministeriali. — Il Consiglio federale agisce come un Consiglio dei ministri. La Costituzione intendeva che l'opera esecutiva fosse compiuta dal Consiglio in blocco, ma naturalmente questo procedimento si chiarì impraticabile; si dovette dividere il lavoro in sette sezioni. Ciascun membro del Consiglio è capo di una di esse e la dirige come il ministro negli Stati costituzionali; le varie amministrazioni sono però unite più intimamente che in altri sistemi, e i varî ministri esercitano una azione più diretta sui particolari dell'amministrazione. In molti casi i funzionarî permanenti provvedono direttamente limitando così di fatto l'autorità direttiva dei capi politici temporanei. Le decisioni importanti emanano dal Consiglio intero, e, per quanto è possibile, si adotta il sistema dell'azione collettiva contemplato dalla Costituzione.

673. Le sette amministrazioni come vennero organizzate dalla legge entrata in vigore il 1° gennaio 1888 sono: 1° gli Affari esteri; 2° la Giustizia e la Polizia; 3° l'Interno; 4° la Guerra; 5° le Finanze e le Imposte; 6° l'Industria e l'Agricoltura; 7° le Poste e le Ferrovie. L'amministrazione degli Affari esteri è ora separata dalla Presidenza alla quale appartenne per lungo tempo, e a questo modo la politica di tutte le amministrazioni può avere maggior continuità (2). Le varie questioni amministrative sono decise, come in Francia e Germania, con decreti e regolamenti, anzichè con atti legislativi, come agli Stati Uniti.

674. Il difetto sostanziale di questo ordinamento collegiale del potere esecutivo nella Svizzera, combinato con le disposizioni di un ordine contrario che dividono il lavoro fra le varie amministrazioni, è che i membri del Consiglio devono esercitare contemporaneamente due funzioni poco compatibili. Essi sono i capi reali, non solo nominali, delle loro amministrazioni, e come tali tenuti a dare il loro tempo e la loro attività allo studio delle pratiche ordinarie dei particolari e dei più minuti dettagli tecnici dell'amministrazione; e tuttavia, considerati in blocco, devono dare all'amministrazione generale del Paese quell'uniformità, quella larghezza di vedute e quell'agilità che non si possono richiedere a coloro che per la loro posizione si trovano al di sopra dei particolari e si occupano, in sostanza, soltanto dei

(1) *Westminster Review*, vol. CXXIX, pag. 207.
(2) HILTY G., *Annuario politico della Svizzera* (ted.), 1887, pag. 178.

Digitized by Google

grandi interessi generali. Illustri scrittori politici svizzeri sostennero che sarebbe preferibile dare alle varie amministrazioni capi permanenti e lasciare al Consiglio federale, com'è ora costituito, una specie di sorveglianza generale. Le funzioni politiche e le amministrative richiedono attitudini diverse e coloro che le esercitano devono studiare le cose da diversi punti di vista, per cui gioverebbe affidarle anche a diverse persone.

675. Funzioni varie del potere esecutivo. — La legge svizzera, come si è detto, non distingue nettamente le funzioni esecutive, legislative e giudiziarie. La diffidenza del popolo verso il potere esecutivo ebbe il risultato, nei sistemi cantonali come nel federale, di affidare molte funzioni esecutive, in tutto o in parte, ai poteri legislativi, e una curiosa confusione tra le funzioni esecutive e le giudiziarie fu la conseguenza dell'attribuzione a corpi legislativi ed esecutivi di altre funzioni che in una rigorosa classificazione dovrebbero appartenere soltanto ai tribunali. Riesce pertanto difficile dare una idea chiara e breve della parte esercitata dal Consiglio esecutivo centrale negli affari federali. Le sue attribuzioni hanno pure carattere legislativo e giudiziario (1).

676. I. Il Consiglio ha intimi rapporti col Parlamento per la formazione delle leggi. Fa proposte nelle Camere e dà il suo parere su quelle che gli vengono trasmesse dalle Camere o dai Cantoni. Presenta ogni anno relazioni alle Camere per far loro conoscere l'andamento dell'amministrazione e la situazione generale della Confederazione, e in queste relazioni prende l'occasione per insistere sulle riforme e i miglioramenti necessarî. Queste relazioni possono dar luogo ad una discussione e porgono ai membri delle Camere l'occasione di discutere la condotta dell'amministrazione ed esprimere in proposito la loro opinione. Presenta alle Camere il bilancio della Confederazione e dirige le sue discussioni sulle leggi finanziarie. È, a dir vero, il servo fedele e in parte la guida autorevole del Parlamento, del quale segue i pareri e al quale è largo di consigli. Le Camere possono annullare gli atti del potere esecutivo o anche quelli che hanno carattere puramente amministrativo; ma in generale suggeriscono nuove idee, raramente distruggono atti compiuti.

677. II. Il Consiglio, nell'esercizio di importanti attribuzioni, esercita una vera funzione giudiziaria. Esamina le convenzioni fra i Cantoni o fra uno di essi ed i Governi stranieri e giudica della loro conformità con la legge costituzionale federale, con assoluto potere di apprezzamento. Altre leggi e ordinanze

(1) Orelli, op. cit., pag. 127.

Digitized by Google

federali sono valide soltanto quando siano state approvate dal Consiglio; sino a un certo punto, benchè di rado, esercita una giurisdizione analoga a quella attribuita alla Corte federale sui reclami per la violazione della legge federale. Il Consiglio vigila anche sulla applicazione delle leggi federali da parte dei funzionarî cantonali. I funzionarî federali sono in numero molto limitato, in quanto le leggi federali sono applicate principalmente da funzionarî locali.

678. Il parere del Consiglio federale deve esser chiesto nelle questioni che riguardano l'amministrazione delle scuole, la libertà del commercio, l'interpretazione dei contratti con gli Stati esteri relativi al commercio, ai diritti doganali, ai brevetti, al diritto di incolato, le esenzioni dal servizio militare, il libero transito, ecc.; si richiede pure il diritto di incolato nell'interno dei Cantoni, sulla libertà dei culti, sulla validità delle elezioni cantonali, sull'equipaggiamento della milizia, ecc. (1).

679. III. Le funzioni principali del Consiglio hanno però carattere esecutivo. Nomina tutti i funzionarî, la cui scelta non è altrimenti regolata per legge; dirige tutta l'azione esecutiva del Governo, controlla le finanze federali, sopraintende agli interessi federali e, naturalmente, dirige le relazioni estere della Confederazione. Oltre queste attribuzioni esecutive e amministrative ordinarie, ne esercita altre speciali. È designato dalla Costituzione per garantire ai Cantoni le loro costituzioni in nome della Confederazione. Fa eseguire le sentenze dalla Corte federale e i contratti o decisioni arbitrali conseguenti a controversie fra i Cantoni (2). In caso di necessità può richiamare le truppe cantonali necessarie a mantenere l'ordine pubblico, se il Parlamento non è riunito; senza il suo consenso non può però prendere siffatte misure, se non limitandole a tre settimane e a duemila uomini. Per una cifra e per un periodo maggiore si richiede l'approvazione del Parlamento, il quale deve essere immediatamente convocato ed approvare le proposte misure.

Il potere del Consiglio di richiamare truppe in caso di guerra o di disordini interni è una conseguenza logica del suo dovere di assicurare l'ordine pubblico della Confederazione all'estero e all'interno, obbligo che comprende il dovere generale di mantenere la pace.

680. L'Esercito. — La Confederazione non ha esercito permanente, soltanto i Cantoni possono aver truppe in tempo di pace, e nessuno

(1) Orelli, op. cit., pag. 43 e 44.
(2) Orelli, op. cit., pag. 34.

Digitized by Google

può mantenere più di trecento uomini senza il consenso della Confederazione.

681. Il controllo federale. — Il Governo federale, secondo la Costituzione, deve vigilare sulla libertà dell'insegnamento obbligatorio e non settario affinchè le leggi cantonali rispettino i diritti politici e la libertà individuale. In caso di turbolenze interne ha facoltà di intervenire di propria iniziativa per mantenere l'ordine pubblico, quando le Autorità cantonali non lo chiamano a tempo in loro aiuto. Si è anche affermato che può esercitare questi poteri di vigilanza e di direzione su domanda dei Governi degli stessi Cantoni, e di generazione in generazione l'intervento fu sempre più frequente. Il popolo ha finito per considerare i Cantoni, in molti casi, come troppo poco importanti per agire senza l'aiuto e senza l'appoggio dell'Autorità federale.

682. Esecuzione della legge federale. — I poteri di vigilanza del Governo federale sono grandi, ma le sue attribuzioni amministrative non sono numerose. Le leggi federali vengono applicate in gran parte dai funzionarî dei Cantoni, sotto la sorveglianza del Consiglio federale. Il Governo federale, in quanto concerne gli affari esteri, agisce col mezzo dei proprî funzionarî, attende direttamente alle dogane e alla direzione delle poste e dei telegrafi. Amministra gli arsenali della Confederazione, i monopolî governativi dell'alcool, la Scuola nazionale politecnica. In tutto il resto agisce col mezzo dei funzionari dei Cantoni. Neppure la Corte federale ha funzionarî proprî (nn. 531, 538, 539).

683. L'appello in materia giudiziaria. — La Costituzione federale del 1848, seguendo l'esempio delle Costituzioni cantonali che mettono il potere esecutivo alla dipendenza dei rappresentanti del popolo e trascurano di separare le funzioni legislative e le amministrative, ammise l'appello dalle decisioni del Consiglio federale all'Assemblea federale in tutti i casi. La revisione costituzionale del 1874, che ebbe anche lo scopo di sviluppare e rafforzare il potere giudiziario della Confederazione, diede ad una Corte federale il giudizio su molti appelli, ma non modificò la subordinazione del Consiglio federale all'Assemblea nazionale, non tolse al Parlamento le sue funzioni giudiziarie. Fuor di dubbio, nella maggior parte dei casi, dispose che gli appelli contro le decisioni del Consiglio federale venissero portati davanti la Corte federale, non davanti l'Assemblea federale; ma si deliberò che taluni procedimenti amministrativi potessero esser riservati all'Assemblea da una legge speciale. Così il Parlamento si riservò il giudizio sulle questioni religiose e confessionali, e tuttavia non si tratta certamente di materie amministrative.

684. I riformatori del 1874 desideravano di dare, per quanto era possibile, alla Suprema Corte federale il carattere e le attribuzioni di quella degli Stati Uniti; ma soltanto in parte poterono realizzare il

Digitized by Google

loro progetto. La prerogativa più importante della Suprema Corte americana, cioè il suo potere di interpretare la Costituzione, non venne dato alla Corte federale svizzera. Le questioni costituzionali sono deferite al Parlamento, tranne i casi nei quali una legge speciale le attribuisce alla Corte. Di regola le vengono così attribuite le controversie fra Autorità federali e cantonali relative ai diritti loro attribuiti dalla Costituzione.

685. Il Cancelliere federale. — L'ufficio di Cancelliere federale è soltanto il ricordo dell'antica Confederazione, cioè di un'epoca nella quale il Cancelliere rappresentava l'unione dei Cantoni. Viene eletto dall'Assemblea federale insieme al Consiglio federale ed egualmente per tre anni. È il segretario-capo delle due Camere e l'archivista della Confederazione; esercita inoltre funzioni semi-esecutive come conservatore delle forme e degli usi diplomatici. Un Vice-cancelliere funziona come segretario del Consiglio degli Stati, mentre il Cancelliere si riserva questo ufficio presso la Camera popolare.

686. Il Parlamento federale. — I poteri legislativi della Confederazione appartengono all'Assemblea federale (*Bundesversammlung*) che si compone di due Camere distinte: il Consiglio nazionale (*Nationalrath*) e il Consiglio degli Stati (*Ständerath*). Le Camere agiscono separatamente in materia legislativa e si riuniscono soltanto per l'esercizio di talune funzioni elettorali e giudiziarie. Sono del tutto eguali fra loro non potendo esistere alcuna differenza nelle loro funzioni. Il lavoro al principio della sessione viene diviso fra essi con un accordo fra i loro presidenti. Si deve tenere almeno una sessione ogni anno e in generale sono due di circa quattro settimane ciascuna, la prima comincia in giugno, la seconda in dicembre; spesso si aggiunge una sessione straordinaria, più breve, in marzo. Il Consiglio federale può convocare sessioni speciali, con un suo decreto o su domanda di cinque Cantoni o di un quarto dei membri del Consiglio nazionale. La maggioranza assoluta costituisce il *quorum* di ciascuna Camera.

687. Composizione delle Camere. 1° Il Consiglio nazionale. — La Camera popolare si compone di 167 membri scelti nei 52 collegi elettorali, in proporzione di un deputato per ogni ventimila abitanti. I collegi elettorali non possono comprendere territorî di Cantoni diversi, per cui se nella divisione degli abitanti di un Cantone per ventimila rimane un quoziente di oltre diecimila, si assegna a questo un deputato di più. Il riparto viene a quando a quando rinnovato per seguire le modificazioni risultanti dai censimenti decennali. Si intende che anche i Cantoni che non raggiungono ventimila abitanti, hanno diritto ad avere un deputato.

Digitized by Google

688. Tale è il caso dei tre mezzi Cantoni di Obwalden, Nidwalden e Appenzell interno, e dell'antico Cantone di Uri; Zug ha pure un solo deputato; invece Berna ne ha ventisette, Zurigo diciasette, Vaud dodici, e due altri Cantoni, San Gallo ed Argovia, ne hanno rispettivamente undici e dieci.

689. Nei collegi elettorali che mandano più di un deputato, come a Berna, dove ventisette deputati sono eletti in sei collegi, il voto ha luogo a scrutinio di lista, cioè per tutti i deputati assegnati al collegio. Sono eletti coloro che raggiungono la maggioranza assoluta.

690. È elettore ogni cittadino svizzero di vent'anni, che è riconosciuto tale dalla legge del suo Cantone, ad eccezione dei ministri del culto. Il mandato del Consiglio nazionale dei deputati è di tre anni. Le elezioni hanno luogo in ottobre nella stessa domenica in tutto il Paese.

691. L'elezione del Consiglio federale ha luogo nella prima adunanza del nuovo Consiglio nazionale. Il mandato triennale del Consiglio federale si estende pertanto dal principio della prima sessione di un Consiglio nazionale al principio di quella del successivo.

692. Il Consiglio nazionale elegge il suo Ufficio di presidenza con le stesse norme che reggono l'elezione del Presidente e del Vice-Presidente della Confederazione. Il presidente e il vice-presidente di una sessione non possono essere rieletti nella successiva, e l'elezione segue ad ogni sessione, non per tutta la durata del mandato dell'Assemblea come agli Stati Uniti, in Inghilterra ed altrove.

693. 2° Il Consiglio degli Stati ("Ständerath"). — È composto di **44** membri, due per ciascuno dei ventidue Cantoni. Per la sua composizione somiglia molto al Senato federale americano e rappresenta distintamente il carattere federale dello Stato. Di fatto però non ha un carattere così chiaramente definito. Imperocchè il modo di elezione dei suoi membri, le condizioni loro richieste, la durata del mandato, la retribuzione loro assegnata e le loro relazioni coi proprî rappresentati, in una parola tutto ciò che ne costituisce il carattere è di attribuzione dei Cantoni e si ha pertanto una grande varietà di norme. Alcuni Cantoni inviano i loro rappresentanti per un anno, altri per tre, per quattro e per due. Nei Cantoni a *referendum* obbligatorio sono eletti in generale da un voto del popolo come i membri del Consiglio nazionale; nei Cantoni rappresentativi sono eletti ordinariamente dall'Assemblea legislativa del Cantone. Differisce dal Consiglio nazionale in quanto i Cantoni hanno lo stesso numero di rappresentanti e fissano la durata del loro mandato. Il Consiglio degli Stati ha dunque una posizione piuttosto anormale e transitoria fra una Camera alta e una vera Assemblea federale.

Digitized by Google

694. Il Consiglio degli Stati elegge il presidente e il vice-presidente, i quali non possono appartenere allo stesso Cantone e neppure al Cantone cui appartenevano il presidente e il vice-presidente della sessione precedente. Le funzioni di vice-presidente possono essere affidate per due successive sessioni ordinarie al rappresentante dello stesso Cantone.

695. I Cantoni non sono veramente ventidue, ma venticinque, perchè tre di essi sono divisi in mezzi Cantoni. Questi sono: Unterwalden, Alto e Basso, Basilea, città e campagna, e Appenzell, interno ed esterno; ciascun mezzo Cantone nomina un membro del Consiglio degli Stati. Ne nominano due ciascuno i Cantoni di Zurigo, Berna, Lucerna, Uri, Glarona, Zug, Friburgo, Soletta, Sciaffusa, Sangallo, Grigioni, Argovia, Turgovia, Ticino, Vaud, Vallese, Neuchâtel e Ginevra.

696. Funzione delle Camere. — Si può dire in generale che il Parlamento è il congegno principale, l'organo dirigente della Confederazione. È pertanto difficile classificare le funzioni delle Camere che si estendono a tutta l'azione del Governo. Si possono però fare le distinzioni seguenti: 1° le Camere esercitano la sovranità della Confederazione nelle sue relazioni con l'estero, discutono le alleanze, i trattati internazionali, determinano le questioni di pace e di guerra, votano le leggi sull'esercito federale e deliberano sulle misure necessarie a mantenere la neutralità e la sicurezza esterna della Svizzera; 2° mantengono l'autorità della Confederazione rispetto ai Cantoni; deliberano le misure necessarie per la sicurezza e per l'ordine interno e per garantire ai Cantoni l'osservanza della loro Costituzione; risolvono in appello le decisioni del Consiglio federale, le questioni insorte sulla validità dei contratti fra Cantoni o fra un Cantone e una Potenza straniera; 3° esercitano i poteri legislativi generali della Confederazione, vigilano all'osservanza della Costituzione federale e al compimento delle obbligazioni federali; 4° votano il bilancio federale e sopraintendono alle finanze; 5° organizzano i servizî federali e sopraintendono alle varie amministrazioni, del pari che alla nomina e alla retribuzione di tutti i funzionarî federali; 6° sopraintendono a tutta l'azione federale amministrativa e giudiziaria, pronunciandosi sui ricorsi contro le decisioni del Consiglio federale nelle controversie amministrative; 7° in concorso col popolo emendano la Costituzione.

697. **Procedura legislativa.** — Le discussioni di ciascuna Camera sono dirette dal presidente, dal vice-presidente e da quattro scrutatori che costituiscono un ufficio. L'Ufficio non si limita al computo dei voti, ma tiene conto degli assenti e nomina le Commissioni che non sono elette dall'intera Camera. Molte proposte sono inviate a Commissioni speciali che le studiano nei particolari, ma il Consiglio

Digitized by Google

federale è una specie di gran Comitato. Tutte le leggi importanti, sieno o no proposte da esso, ricevono da esso la loro forma definitiva.

698. Revisione della Costituzione. — Quando le due Camere sono d'accordo per la revisione della Costituzione, questa segue con la procedura ordinaria e con le norme che presiedono alla preparazione delle leggi. Tuttavia è sempre necessario sottoporre la revisione al *referendum* popolare. La revisione può anche seguire altrimenti. Se una delle Camere chiede taluni emendamenti che l'altra rifiuta, o se cinquantamila elettori reclamano la revisione con una petizione, deve essere presentata al popolo la questione se la revisione deve farsi, o no; se la maggioranza si pronuncia in senso affermativo, viene eletto un nuovo Parlamento che procede alla revisione. In ogni caso gli emendamenti adottati dalle Camere devono essere presentati al popolo e accettati dalla maggioranza popolare del pari che dalla maggioranza dei Cantoni prima di entrare in vigore. I voti si dànno per Cantone e quelli dei mezzi Cantoni contano per mezzo voto.

699. Il "referendum" federale. — L'articolo 89 della Costituzione federale che introdusse il *referendum* facoltativo od opzionale (n. 656) dispone che « le leggi e le decisioni federali di carattere generale che non hanno carattere urgente devono essere presentate al popolo per venire accettate o respinte, su domanda di trentamila cittadini o di otto Cantoni ».

700. La legislazione federale regola i particolari dell'esercizio del *referendum*. Il voto del popolo viene chiesto entro i novanta giorni dalla pubblicazione della legge. Copie delle leggi sottoposte al *referendum* vengono mandate alle Autorità cantonali che le pubblicano nei Comuni. I Comuni sono infatti le circoscrizioni nelle quali il popolo viene riunito. La domanda è presentata al Consiglio federale con petizione scritta; le firme devono essere autografe e i funzionarî posti a capo di ciascun Comune certificano che chi firma è elettore. Le domande di *referendum* dei Cantoni sono fatte per mezzo dei rispettivi Consigli, ma il popolo serba il diritto di annullare le loro decisioni. Qualora trentamila elettori ed otto Cantoni chiedano il *referendum*, il Consiglio federale fissa un giorno per la votazione che deve essere posteriore di quattro settimane almeno dalla data della decisione.

701. Funzioni dell'Assemblea federale. — Le Camere riunite in Assemblea federale esercitano funzioni elettorali e giudiziarie estranee alla legislazione. L'Assemblea: 1° elegge il Consiglio federale, i giudici federali, il cancelliere e i generali dell'esercito; 2° esercita il diritto di grazia; 3° risolve i conflitti di giurisdizione fra le Autorità federali, con l'autorità che in Francia e in Prussia appartiene al Tribunale dei conflitti (nn. 475-629).

Digitized by Google

702. Il Presidente del Consiglio nazionale presiede le sessioni dell'Assemblea federale e i regolamenti in vigore al Consiglio nazionale sono in gran parte quelli applicati nell'Assemblea federale.

703. Amministrazione della giustizia. 1° I Tribunali cantonali. — I Cantoni hanno facoltà di ordinare i loro Tribunali. Neppure è prescritto, come in Germania, un sistema uniforme (n. 556). I Tribunali cantonali non sono subordinati alla Corte federale, salvo in alcuni casi determinati dalla legge. In generale si può affermare che la giustizia è applicata dai Cantoni, salvo ricorso al Tribunale federale.

704. Esiste una certa uniformità nell'ordinamento giudiziario di tutta la Svizzera. In ogni Cantone esistono ordinariamente due grandi Tribunali. I Tribunali di Distretto (*Bezirksgerichte* o *Amtsgerichte*) che sono Tribunali di prima istanza, e la Suprema Corte cantonale (*Cantonsgericht*) che ha le attribuzioni di una Corte Suprema. Vi sono anche giudici di pace che agiscono come amichevoli compositori nelle controversie e assumono funzioni di giudici quando non riescano a conciliare le parti. Gli affari penali di minore importanza sono giudicati dai Tribunali distrettuali, ma gli affari criminali sono deferiti ad una sezione dei giudici della Corte Suprema con l'intervento dei giurati, o ad uno speciale Tribunale penale senza giurati.

705. In tre grandi Cantoni, Ginevra, Zurigo e San Gallo, al disopra dell'*Obergericht*, vi sono speciali Corti di cassazione. Zurigo e Ginevra hanno anche Tribunali di commercio (*Handelsgerichte*).

706. La Corte Suprema in molti Cantoni esercita funzioni semi-esecutive; si sostituisce al ministro della giustizia nella vigilanza sugli atti dei Tribunali inferiori e sui funzionarî giudiziarî.

707. Nella maggior parte dei Cantoni la Corte Suprema presenta annualmente una relazione al Consiglio legislativo, riassumendo il lavoro giudiziario dell'anno, discutendo lo stato della giurisprudenza, criticando i sistemi in vigore e suggerendo idee di riforme. Queste relazioni sono preziose miniere per la statistica giudiziaria.

708. I giudici cantonali sono eletti per tre, quattro o sei anni. I giudici dei Tribunali inferiori sono eletti di regola dal popolo, quelli delle Corti superiori dal Consiglio legislativo.

709. A Berna il Consiglio legislativo elegge tavolta anche i presidenti dei Tribunali di Distretto.

710. La legge svizzera non richiede alcuna condizione per essere eletti alle funzioni giudiziarie, salvo la qualità di elettore. Ma la consuetudine è diventata più conservatrice della legge e di solito si eleggono alle Corti superiori soltanto giureconsulti competenti che nella maggior parte dei casi vengono rieletti.

Digitized by Google

711. A Ginevra i poteri generali di sorveglianza, che negli Stati costituzionali sono attribuiti generalmente al ministro della giustizia, spettano al procuratore di Stato, non alla Corte Suprema. In altri Cantoni analoghi funzionarî hanno poteri più estesi di quelli che sono altrove devoluti a funzionarî analoghi.

712. 2° La Corte federale. — È stata creata dalla Costituzione del 1848. Prima di quest'epoca le divergenze fra i Cantoni si risolvevano col mezzo di arbitrati. La Costituzione del 1848 creando la Corte federale le tolse però gran parte della sua efficacia, attribuendole una limitata giurisdizione che si esercita sotto la sorveglianza attiva dell'onnipotente Assemblea federale. Con la riforma costituzionale del 1874 venne data alla Corte federale assai maggiore influenza ed effettiva dignità. Compete ancora alle Camere determinare per legge molte questioni particolari che devono essere sottoposte alla Corte, ma la sua competenza generale e il suo ordinamento sono regolati con tutti i particolari dalla Costituzione. La Corte federale, come il Consiglio degli Stati, attraversa un periodo di transizione e finirà per avere una posizione più indipendente ed influente.

713. La Corte federale si compone di nove giudici scelti dall'Assemblea generale che ha cura di rappresentarvi le tre lingue, tedesca, francese e italiana. I giudici durano in carica tre anni ed ogni due anni l'Assemblea federale sceglie il presidente ed il vice-presidente. La Corte non siede a Berna, capitale della Confederazione, bensì a Losanna.

714. L'Assemblea federale, insieme ai giudici, elegge nove supplenti che sono chiamati eventualmente al posto dei giudici assenti o impediti. Per questo servizio sono retribuiti con diarie speciali.

715. I membri delle Corti non possono avere altri uffici nè esercitare alcuna professione durante l'esercizio del loro mandato, nè far parte di alcuna associazione politica.

716. Il *quorum* della Corte si compone di sette giudici. In ogni causa il numero dei giudici, compreso il presidente, dev'essere dispari.

717. Giurisdizione penale della Corte federale. — La Corte federale esercita la sua giurisdizione penale nei varî Distretti. La Svizzera è divisa in cinque Distretti di Assise (*Assisenbezirke*), uno comprende la Svizzera francese, il secondo Berna e i Cantoni vicini; il terzo Zurigo e i Cantoni vicini; il quarto la Svizzera centrale e una parte dell'orientale; il quinto la Svizzera italiana.

718. La Corte si divide ogni anno per gli affari penali in tre sezioni: una sezione penale, una per gli appelli e una terza per i ricorsi. La sezione penale decide in quali località si debbano tenere le Assise nei varî Distretti. I luoghi scelti forniscono a loro spese i locali per le

Digitized by Google

adunanze; gli uscieri e la polizia cantonale servono anche alle Corti d'assise e, in ogni caso, la Corte federale è rappresentata da un procuratore di Stato.

719. Cause di diritto pubblico. — La giurisdizione della Corte federale comprende diversi casi che si possono distinguere in quattro categorie:

1° Cause di diritto pubblico, che comprendono quelle fra Cantoni relative ad accordi intercantonali, questioni di confine, conflitti di giurisdizione fra le Autorità di varî Cantoni e i Governi esteri, questioni di estradizione; infine, sorgente la più copiosa di tutte, le cause relative ai diritti costituzionali dei cittadini riguardo alla Costituzione federale ed a quelle dei Cantoni. La sua giurisdizione non si estende sino a giudicare della costituzionalità della legislazione federale. Le Camere federali, sotto il controllo della pubblica opinione, giudicano esclusivamente della propria competenza.

720. Nella Svizzera si considera come connessa « alla naturale competenza della Corte federale la difesa del popolo e dei cittadini contro gli abusi di potere delle Autorità federali e cantonali ». Questa competenza, per la singola natura dei casi, non è suscettibile di precise definizioni, ed i poteri delle Corti federali si vennero di continuo estendendo, cedendo alle tentazioni di una vaga prerogativa. I casi più frequenti connessi a tale giurisdizione sono le infrazioni delle garanzie federali, che assicurano ai cittadini l'eguaglianza di fronte alla legge, la libertà di stabilimento, la sicurezza contro ingiuste tasse, la libertà della stampa, ecc., ma la Corte è andata molto al di là di questi limiti. Essa ha esteso la sua competenza ai ricorsi contro Autorità cantonali, per pretese violazioni ordinarie di giustizia, come la Costituzione può metterle nelle mani delle Corti federali. « La Corte ha sempre considerate come di sua competenza le cause nelle quali l'appellante si lagna della repulsa di un suo reclamo da parte del giudice cantonale, fondata su motivi puramente ostruttivi o di arbitraria applicazione della legge » (1).

721. La Corte federale è competente a giudicare anche delle controversie relative a cause di cittadinanza fra Comuni di diversi Cantoni. La cittadinanza svizzera è superiore a quella del Comune; il Comune è per così dire l'unione dei cittadini, la cittadinanza cantonale è il derivato della comunale (n. 662).

722. 2° Cause di diritto privato. — L'amministrazione della giustizia fra cittadini per quanto concerne le leggi federali è attribuita in gran parte alle Corti cantonali, che servono in un

(1) ORELLI, op. cit., pag. 42.

Digitized by Google

certo senso come Tribunali federali; ma se, in un caso di competenza delle leggi federali, trattasi di somme superiori a tremila franchi, o se la causa non è suscettibile di valutazione pecuniaria, si può appellare dalla Corte di ultima istanza del Cantone alla Corte federale. Altre cause private se anche non implicano la legislazione federale, possono essere portate davanti alla Corte federale, non in sede d'appello, ma in prima istanza, per un altro titolo, quale sarebbe la natura delle parti in causa, come avviene nelle cause fra Cantoni e cittadini o corporazioni, nelle cause in cui è convenuta la Confederazione, in quelle fra Cantoni e in quelle fra la Confederazione ed uno o più Cantoni (n. 306).

723. Le cause della prima e della seconda specie possono essere portate innanzi alla Corte federale solamente se la somma contestata eccede i 3000 fr.: in caso diverso viene istruita e giudicata dalle Corti cantonali.

724. Per accordo fra le due parti può essere invocata la giurisdizione delle Corti federali in casi nei quali l'oggetto della lite è reso importante, per virtù della legislazione federale.

725. Una speciale competenza in materia di ferrovie è stata attribuita dalla legge alla Corte federale, in casi concernenti diritti di via e di dominio eminente e in cause di diritto privato fra le Amministrazioni ferroviarie e la Confederazione.

La sezione degli appelli della Corte federale giudica, inoltre, dei ricorsi concernenti le sentenze delle Corti federali in materia di leggi fiscali di polizia e bancarie della Confederazione.

726. 3° Cause penali. — La giurisdizione penale della Corte federale comprende le cause di alto tradimento, violenze, ribellioni contro le Autorità federali, violazioni della legge internazionale, reati politici, che sono causa o conseguenza di disordini tali da determinare l'intervento delle Autorità confederate. Rimane in ogni caso a discrezione dell'Autorità di comprendere oltre a queste, altre materie. Possono essere del pari deferiti al giudizio della Corte federale funzionarî federali i cui reati sono di solito giudicabili dai Tribunali cantonali, in seguito a deliberazione del Consiglio o dell'Assemblea federale. Le Costituzioni o le leggi federali possono infine attribuire alla competenza del Tribunale federale altre cause, quando vi sia il consenso dell'Assemblea federale.

727. Il Consiglio federale. 4° Cause amministrative. — La giurisdizione amministrativa della Confederazione non è esercitata dalla Corte federale, bensì dal Consiglio federale e riguarda un gran numero di cause importanti. Si estende a controversie relative alla chiamata della milizia cantonale, all'amministrazione

Digitized by Google

delle scuole pubbliche cantonali, alla libertà del commercio, all'occupazione e allo stabilimento, alle tasse di consumo e ai dazî di importazione, alla libertà di coscienza e di culto, alla validità delle elezioni cantonali e delle relative votazioni, ai diritti derivanti da contratti con Potenze estere in materia di affari commerciali, al valore delle patenti, alle esenzioni dal servizio militare, alla libertà di transito, ecc. In tutti questi casi dal Consiglio federale è concesso appello alla Corte federale o alle Camere.

728. Comitato intercantonale. — La Costituzione svizzera imitando un'analoga disposizione di quella degli Stati Uniti di America prescrive che le sentenze di un Tribunale cantonale hanno uguale valore e credito in tutta la Confederazione.

NOTE AL CAPITOLO VIII.

Nel 1914 il Consiglio degli Stati è sempre composto di 44 membri, due per ciascun Cantone (uno per i mezzi Cantoni di Basilea città e campagna, Unterwald alto e basso, Appenzell interno ed esterno); il Consiglio nazionale si compone, in seguito al censimento del 1910, di 189 deputati, così ripartiti secondo l'ordine ufficiale dei Cantoni: Zurigo 25, Berna 32, Lucerna 8, Uri 1, Schwytz 3, Unterwald alto e basso 2, Glaris 2, Zug 1, Friburgo 7, Soletta 6, Basilea città e campagna 11, Sciaffusa 2, Appenzell esterno ed interno 4, San Gallo 15, Grigioni 6, Argovia 12, Turgovia 7, Ticino 8, Vaud 16, Vallese 6, Neuchâtel 7, Ginevra 8. Gli abitanti erano 3.741.971 secondo il censimento del 1° dicembre 1910, 3.880.800 alla fine del 1914. Secondo il censimento, 2.594.298 abitanti parlano tedesco, 793.264 francese, 302.578 italiano, 40.122 romanzo, 23.051 altre lingue. Vivono nella Svizzera 572.011 stranieri, tra i quali 219.530 tedeschi, 202.809 italiani e 63.695 francesi.

Gli scritti principali da consultarsi sono i seguenti:

ADAMS F. O. e C. D. CUNNINGHAM, *La Confederazione svizzera* (inglese), Londra 1889.

AFFOLTER A., *Principî di diritto federale svizzero* (ted.), Zurigo 1904.

BAKER GOMFELL, *Una Repubblica modello. Storia dello sviluppo e dei progressi della Svizzera* (ingl.), Londra 1895.

BARTH H. VON, *Bibliografia, storia e politica della Svizzera fino al* 1912 (ted.) Basilea 1914.

BAUDOIN RUGGIERO, *Il Cantone di Vaud e l'autonomia cantonale in Svizzera* (franc.), 218 pag., Orléans 1906.

BLUMER G. G., *Manuale del diritto pubblico federale svizzero* (ted.), 2 vol. di 534 e 314 pag., Sciaffusa 1863-1864. — *Storia dello Stato e del diritto della democrazia della Svizzera o dei Cantoni di Uri, Schwitz, Unterwalden, Glarus, Zug e Appenzell* (ted.), 3 vol. di 603, 397 e 250 pag., San Gallo 1850-1858.

Digitized by Google

BLUNTSCHLI G., *Storia del diritto pubblico della Confederazione svizzera dalle prime leghe ai nostri giorni*, 3ª ediz. (ted.), 3 vol. di 566, 544 e 684 pagine, Berlino 1875-1887.

BURCKHARDT W., *Commento della Confederazione svizzera* (ted.), Berna 1905.

BURY S., *Manuale di diritto pubblico ad uso del cittadino svizzero* (franc.), 622 pagine, Losanna 1869.

CHERBULIEZ A., *Teoria delle garanzie costituzionali* (franc.), 2 vol. di 256 e 260 pagine, Parigi 1868. — *La democrazia nella Svizzera*, 2 vol. di 350 e 474 pag. (franc. e ital., nella *Biblioteca di Scienze politiche e amministrative*, serie I, vol. VI, parte II, Torino 1890).

CLERGET PIETRO, *La Svizzera nel secolo XX* (franc.), 268 pag., Parigi 1908.

CONTUZZI FRANCESCO P., *Il diritto pubblico della Confederazione svizzera*, 207 pag., Padova 1889.

COOLIDGE, *Storia primitiva del « referendum »* (ingl.), Londra 1899.

CUIN ANDREA, *Le garanzie federali delle Costituzioni cantonali e dei diritti costituzionali dei cittadini nella Confederazione svizzera* (franc.), 172 pag., Parigi 1908.

CURTI C., *Il « referendum ». Storia della legislazione popolare svizzera* (ted. e franc.), 372 pagine, Parigi 1885.

DAENLIKER CARLO, *Storia del popolo svizzero* (ted., ingl. e franc.), 333 pagine, Parigi 1879.

DAGUET ALESSANDRO, *Storia della Confederazione svizzera*, 7ª ediz. (franc.), 2 vol. di 540 e 562 pagine, Parigi 1880.

DE MÜLLER GIOVANNI, *Storia della Confederazione svizzera* (ted. e franc.), 18 volumi, Ginevra 1832-1837.

DEPLOIGE P., *Il « referendum » nella Svizzera* (franc. e trad. ingl. con note e aggiunte), 403 pagine, Londra 1903.

DIERAVER G., *Storia della Confederazione svizzera* (ted. e franc.), 4 volumi, Losanna 1911-1914.

DUBS G., *Il diritto pubblico della Confederazione svizzera* (ted. franc. e ital., nella *Biblioteca di Sc. politiche e amministrative*, serie I, vol. VI, parte II, Torino 1890).

FAZY ENRICO, *Le Costituzioni della Repubblica di Ginevra* (franc.), 335 pag., Ginevra 1890.

FEDDERSEN P., *Storia della democrazia svizzera dal* 1830 *al* 1848 (ted.), 640 pag., Zurigo 1867.

HILTY CARLO, *Letture pubbliche sull'Elvetica* (ted.), 802 pagine, Berna 1878. — *La Costituzione federale della Svizzera* (ted.), 488 pagine, Berna 1891.

JAMES E. J., *Le Costituzioni federali della Svizzera* (ted. e ingl.), Filadelfia 1891.

LAMPERT U., *Lo Stato federale svizzero* (ted.), Zurigo 1916.

MARSANCHE L., *La Confederazione svizzera secondo la sua Costituzione* (franc.), 320 pagine, Parigi 1891.

MEYER G., *Storia del diritto federale svizzero* (ted.), 2 vol. di 482 e 541 pagine, Winterthur 1875-1878. — *Diritto pubblico federale svizzero. Leggi, decreti, supplementi, annuarî* (ted.), Berna 1872 e seguenti.

MORELLI ALBERTO, *I poteri politici e la sovranità popolare nella Svizzera*, 262 pagine, Padova 1862.

MORIN G., *Cenni storici sulla Confederazione svizzera* (franc.), 3 volumi, Ginevra 1856.

Digitized by Google

MOSES B., *Il Governo federale della Svizzera* (ingl.), San Francisco 1889.

OLIVETTI ANGELO-OLIVIERO, *Le istituzioni nel diritto pubblico e privato della Confederazione svizzera e dei Cantoni* in 2 volumi di 390 e 475 pagine, Torino 1893.

ORELLI A. VON, *Il diritto pubblico della Confederazione svizzera* (ted., nel *Manuale* del MARQUARDSEN, IV, I, Friburgo in B., 1885).

RAMBERT EUGENIO, *Studî storici sulla Svizzera* (franc.): *Le Alpi svizzere* (franc.), 4 volumi.

RICHMANN G. B., *La democrazia pura e la vita pastorale nell'Appenzell I. R.* (ingl.), Londra 1895.

RÜTTIMANN, *Il diritto pubblico federale dell'Unione americana comparato a quello della Svizzera* (ted.), 3 vol., Zurigo 1867-1876.

SALIS L. R. VON, *Il diritto federale svizzero, giurisprudenza del Consiglio federale del 29 maggio* 1874 (franc.), 4 vol. di 496, 632, 498 e 528 pagine, Berna 1891-1893.

SCHOLLENBERGER G., *Compendio di diritto pubblico e amministrativo dei Cantoni svizzeri* (ted.), 3 volumi, Zurigo 1905. — *Il diritto pubblico federale della Svizzera* (ted.), 286 pagine, Berlino 1905.

SNELL L., *Manuale di diritto pubblico svizzero* (ted.), 2 vol., Berlino 1837-1845.

STUESSI, *Il « referendum » e l'iniziativa nei Cantoni svizzeri* (ted.), Berna 1899.

ULLMER RODOLFO EDOARDO, *Il diritto pubblico e privato nella giurisprudenza e nelle decisioni delle autorità federali svizzere* (ted. e franc. di E. BOREL), 1848-1863, 2 vol. di 640 e 696 pagine, Neuchâtel 1864-1867.

VINCENT G. MARTIN, *Governo federale e cantonale nella Svizzera* (ingl., nei *G. Hopkins Univ. St.*, 248 pagine, Baltimora 1891).

WINCHESTER BRYD, *La Repubblica svizzera* (ingl.), Londra 1891.

Digitized by Google

CAPITOLO IX.

LE MONARCHIE DUALI

Austria-Ungheria — Svezia-Norvegia.

729. Le monarchie duali. — Le monarchie duali o doppie dell'Austria-Ungheria e della Svezia-Norvegia, che si chiamano anche « unioni personali », tengono un posto intermedio fra gli Stati unitari, come la Francia e l'Inghilterra, e gli Stati federali, come la Germania e la Svizzera. Questi Governi duali comprendono due Stati, riuniti nella persona del monarca, cioè stretti essenzialmente da un vincolo personale, con istituzioni politiche più o meno distinte. Ciascuno dei due regni ha le proprie istituzioni, la sua particolare individualità e a nessun titolo dipende dall'altro; soltanto alla sommità dei due Stati vi è un unico trono; alcune istituzioni amministrative sono del pari comuni ai due Stati. L'Austria-Ungheria e la Svezia-Norvegia, presentano però caratteri e istituzioni diverse, come fu diverso il loro sviluppo storico e devono pertanto esser considerate separatamente.

1. — Austria-Ungheria.

730. Posizione storica dell'Austria. — Sino alla metà del secolo XIX l'Austria era alla testa della Confederazione germanica, posizione che perdette nel 1866. La Germania, con le sue vittorie, la ridusse allora a tentare un'altra difficile impresa, quella di reggere insieme la duplice monarchia poliglotta formata dall'Austria e dall'Ungheria (n. 492).

731. Acquisto dell'Ungheria e della Boemia. — Il fatto che l'Austria era stata per tanto tempo la potenza principale dell'Impero germanico, consentì ai principi della Casa d'Absburgo

Digitized by Google

di estendere e consolidare i loro Stati nei paesi che si trovavano a sud-est, fra gli Slavi e i Teutoni. Il loro potere e l'influenza dell'Impero porsero loro occasione di occuparsi degli Stati confinanti, quasi alle porte dell'Austria, come la Boemia e l'Ungheria. Così entrambi furono compresi nel dominio degli Absburgo e precisamente nello stesso anno 1526 con l'avvenimento al trono di Ferdinando I.

732. La Boemia. — La Boemia è un vero cuneo slavo confitto nei fianchi della Germania. Dilaniata da fazioni rivali, fu a lungo ambita da tutti i suoi confinanti. Conquistata dagli uni o dagli altri cadde alfine nelle mani dei Tedeschi e diventò appannaggio dell'Impero. Come tale se ne impadronirono gli Absburgo, e quando il trono di Boemia restò vacante in seguito all'estinzione dei principi di Lussemburgo, si sostituirono ad essi. Nel 1526 la loro signoria sul paese era completa e dopo quel tempo poterono assicurarsi la Boemia come possedimento ereditario della famiglia.

733. La Moravia. — Anche la Moravia era e rimase slava. Da antichissimi tempi gli Slavi cacciarono i Tedeschi che la possedevano e furono trattenuti dal raggiungere gli Slavi del sud-est, coi quali avrebbero voluto fondare un vasto impero, dall'intervento dei Magiari che avevano frattanto conquistato l'Ungheria. Questa razza dominatrice si gettò nel X secolo fra gli Slavi del nord-ovest e quelli del sud-est e respingendo quelli della Moravia, che era una volta « la Gran Moravia », la ridusse alla provincia che oggi serba questo nome. Rivendicata a mano armata dall'Ungheria, dalla Polonia, dalla Boemia, la Moravia finì con l'essere incorporata nel 1029 alla Boemia slava e insieme con questo regno nel 1526 passò nelle mani dell'Austria.

734. L'Ungheria. — L'Ungheria è il paese dei Magiari, razza turanica, che serbò fino ai nostri giorni carattere distinto, abitudini ed aspetto orientale fra le genti europee che la circondano. Il territorio dell'Ungheria, dopo aver subìto le comuni vicende dell'Europa centrale, cioè l'invasione d'immense orde di barbari alla caduta dell'Impero romano, nell'889, diventò preda del duca magiaro Arpad il Conquistatore. Nell'anno 1000 il duca Vaik, che gli era succeduto da tre anni, ebbe dalle mani di Papa Silvestro II il titolo di « Re apostolico d'Ungheria » sotto il nome di Stefano e con lui si iniziò una dinastia che tenne il trono sino al 1301. Dal 1301 al 1526 si succedettero monarchi di diverse famiglie, ma durante questo periodo l'Ungheria cadde anche in potere dei Turchi che dal 1453 erano padroni di Costantinopoli. La grande battaglia di Mohacs (29 agosto 1526) fu la rovina dell'Ungheria: il re Luigi cadde sul campo e la monarchia

Digitized by Google

passò nelle mani di Solimano il Magnifico. La vedova di Luigi, Maria, sorella di Ferdinando I d'Austria, non aveva figli e spinse i nobili più potenti del regno a chiamare al trono la Casa d'Absburgo, e così l'Austria s'impadronì definitivamente dell'Ungheria e continuò la dinastia dei « Re apostolici ». Durante la insurrezione del 1665-71 la monarchia, che era stata sino allora elettiva, diventò ereditaria.

735. Transilvania, Slavonia, Croazia. — Questi tre Stati annessi in varie epoche all'Ungheria, passarono con essa alla Casa d'Absburgo. Dove se ne tolga il periodo corso fra il 1848 e il 1867 durante il quale l'Ungheria dovette essere tenuta a freno in seguito all'insurrezione del 1848-49, queste provincie rimasero l'appannaggio dell'Ungheria; la Croazia ebbe però una condizione speciale e quasi una rudimentale autonomia, oltre ad un rappresentante nel Ministero ungherese. Dal 1848 al 1867 Transilvania, Slavonia e Croazia furono considerate semplici provincie della Corona.

736. Galizia, Dalmazia. — La Galizia, una provincia che ha dato occasione a fieri contrasti e si trovò per un certo tempo dipendente dalla Polonia, ma sempre distinta, toccò all'Austria nella prima spartizione della Polonia (1772). La Dalmazia, parte dell'antica Illiria, già colonizzata e abitata dai Romani, poi per parecchi secoli possedimento veneziano, sempre più o meno ambìto e qualche volta posseduto dalla Croazia e dall'Ungheria, venne acquistata dall'Austria nel 1797 col trattato di Campoformio.

737. Bosnia ed Erzegovina. — Il Congresso di Berlino che nel 1876 si riunì per porre le basi del nuovo stato di cose creato dalle vittorie della Russia e della Turchia, diede all'Austria, che aveva già il governo di tanti popoli, anche il protettorato della Bosnia e dell'Erzegovina, paesi abitati da Serbi, da secoli soggetti all'Impero turco.

738. Austria-Ungheria. Natura dell'Unione. — La Costituzione o legge fondamentale del 21 dicembre 1867 riconosce nella monarchia due sole parti. La Boemia, nonostante la sua distinta individualità, nonostante la storia gloriosa della sua indipendenza, è assorbita dall'Austria; soltanto i Magiari, fra tutte le razze eterogenee che costituiscono l'impero degli Absburgo, sono trattati in modo eguale all'Austria.

739. Varietà di razze. — La politica austriaca dovette sempre lottare con la grande varietà di razze comprese nella monarchia. Evidente è sopratutto il contrasto fra le tre razze, germanica, slava e magiara. Anche entro queste distinzioni si trovano Slavi distinti fra loro per considerevoli differenze di storia, di lingua, di religione; vi sono inoltre Italiani, Croati, Serbi, Rumani, Israeliti, uomini di tutte le razze e di quasi tutte le genti dell'Europa orientale. Queste differenze sono accresciute dal fatto

Digitized by Google

che di tutte queste genti soltanto i Boemi o Czechi hanno un territorio dove costituiscono la maggioranza. Infatti in Boemia e in Moravia formano molto più di metà della popolazione; mentre i Magiari in Ungheria, sebbene più numerosi di qualunque altro gruppo della popolazione, non ne formano la metà, e in Austria i Tedeschi, sebbene in gran maggioranza nelle provincie centrali cioè nell'Austria propria, costituiscono nella monarchia poco più di un terzo della popolazione.

740. Paesi autonomi: Boemia, Ungheria. — Si aggiunga che due fra queste razze tengono accanitamente alla loro autonomia. Nessun tramonto di speranze, nessun decorso di tempo indusse mai gli Czechi della Boemia a rinunciare al programma di costituirsi in Stato separato. L'orgoglio di razza e il ricordo di una storia piena di eroiche imprese li armarono sempre in guerra contro i Tedeschi penetrati fra loro, contro il Governo che li domina, nel vivo, ardente desiderio di conseguire almeno l'autonomia politica concessa agli Ungheresi.

741. Non sarebbe esatto affermare che l'autonomia è stata « accordata » all'Ungheria. Il popolo magiaro, sebbene vinto da forze superiori sui campi di battaglia, ha potuto assicurarsi nella doppia monarchia un posto speciale e di favore, per il fatto che domina un territorio più grande della Boemia, perchè è molto più avveduto di qualsiasi popolo slavo, e nutre maggior precisione e perseveranza di propositi. In Ungheria per molto tempo soltanto i nobili erano cittadini, ma il paese ha goduto, da tempo non meno antico dell'Inghilterra, delle libertà politiche. I nobili ungheresi ebbero dal loro re Andrea II nel 1822 una «Bolla d'oro» che era una vera *Magna Charta;* essa limitava il servizio militare negli eserciti reali, determinava le imposte, assicurava a ciascun nobile il giudizio dei Pari, ordinava e migliorava l'amministrazione della giustizia, riconosceva persino il diritto di resistere a mano armata alla tirannide. I nobili fecero anche riconoscere il loro diritto di essere personalmente rappresentati al Parlamento nazionale. Armati di questi privilegi, per lungo tempo riuscirono a vincere anche l'assolutismo dei monarchi austriaci. Ferdinando I salì al trono d'Ungheria dopo aver accettata la Costituzione; soltanto più di cento anni dopo la Corona diventò ereditaria nella Casa d'Austria; ed appena nel 1687 l'antico diritto di resistenza armata cessò di essere fondato sulla legge.

742. Durante la reazione che seguì alle guerre napoleoniche ed al Congresso di Vienna, i sovrani, dovunque fu loro possibile,

Digitized by Google

strinsero i legami dell'assolutismo. La reazione riuscì più che altrove in Austria-Ungheria, sotto la dominante influenza del funesto Metternich. Il 1848 vide tuttavia le fiamme dell'insurrezione accendersi anche in Ungheria in modo più terribile che in tutto il resto d'Europa; l'Austria conservò la sua signoria sul paese soltanto grazie al pronto aiuto della Russia. Lo sforzo supremo abbattè siffattamente l'Ungheria, che fu costretta a diventare una semplice provincia austriaca.

743. La Costituzione del 1867. — Guerre ed altri disastri precipitarono come un ciclone sull'Austria assolutista. Espulsa dalla Germania (n. 492), sentì la necessità di concedere qualche libertà ai sudditi per rafforzare il vacillante dominio. Alla fine i suoi governanti aprirono gli occhi, e si persuasero che era suprema follìa credere di poter mantenere i popoli soggetti deboli, senza risorse, trascurandone anche lo sviluppo economico, perchè non avessero la forza di ribellarsi al sovrano. Il 18 febbraio 1867, venne pertanto promulgato un Patto costituzionale, secondo il quale l'Impero d'Austria diventava l'Impero unito d'Austria-Ungheria e una Costituzione determinò il nuovo ordinamento politico relativamente liberale della monarchia.

744. Duplice carattere della monarchia. — La monarchia austro-ungarica, sebbene raccolga le forze di un lungo sviluppo storico, non è uno Stato unitario, cioè un unico ente giuridico territoriale, ma soltanto « l'Unione reale di due Stati costituzionalmente ed amministrativamente indipendenti ». Questa unione è veramente più intima di quella fra la Svezia e la Norvegia, che durò soltanto dal 1814 al 1907, cioè per 93 anni, costituendo, come vedremo (nn. 769, 801), un accordo secondo il quale i due regni vivevano sotto un unico re, associati negli affari internazionali, ma meno che associati per tutti gli interessi particolari. L'Austria-Ungheria invece è il duplice possedimento dell'unica Casa reale da oltre trecentosettant'anni, soggetta ai medesimi obblighi militari e fiscali, con poche libertà conservate a furia di agitazioni violente, per cui si compone di due paesi stretti da parecchi nodi e più intimamente dalla storia e da tutte le antiche istituzioni.

745. Le Leggi fondamentali. — Il diritto costituzionale vigente di questa duplice monarchia si fonda sui privilegi conferiti dalla Corona, e può esser diviso in tre parti: le leggi dell'Unione, le leggi dell'Austria, le leggi dell'Ungheria.

a) Le leggi dell'Unione comprendono varie disposizioni relative all'ordine di successione al trono, la Prammatica San-

Digitized by Google

zione del 1713 formalmente adottata dai rappresentanti degli Stati ungheresi e le leggi comuni all'Austria e all'Ungheria, approvate nel dicembre 1867, che determinano le relazioni fra i due regni e ne ordinano amministrativamente gli affari comuni.

b) Il diritto costituzionale fondamentale dell'Austria si compone di decreti reali, *diplomi*, lettere patenti che determinano le questioni relative ai membri del *Reichsrath* nazionale e dei *Landtags* provinciali, i loro privilegi, le loro attribuzioni, ecc. I testi principali sono costituiti da cinque leggi fondamentali, del dicembre 1867, che hanno riordinato completamente il Governo sulle basi della nuova Costituzione data in quell'anno all'Unione.

c) Il diritto costituzionale dell'Ungheria si fonda sulla Bolla d'oro di Andrea II (1222) e sui relativi privilegi degli Stati (n. 741); su alcune leggi del 1790-91 concernenti l'indipendenza politica dell'Ungheria e l'esercizio dei poteri legislativo ed esecutivo; sulle leggi del 1847-48 che ordinano la responsabilità ministeriale, le sessioni annuali del Parlamento, ed altri punti, e sopra una legge del 1868, modificata nel 1873, che dà alla Croazia-Slavonia taluni privilegi distinti, indipendentemente dall'Ungheria. Sono leggi più antiche di quelle dell'Austria; gli Absburgo, che riuscirono per secoli a mantenere l'Austria soggetta, giammai hanno potuto conseguire la stessa soggezione in Ungheria. La sua individualità e la sua indipendenza costituzionale furono più volte praticamente negate, giammai annullate. I diritti comuni degli Stati al Governo, l'autonomia comunale, i privilegi delle città libere sopravvissero a tutti gli sforzi intesi a distruggerli.

746. Il Governo comune: l'Imperatore-Re. — L'imperatore d'Austria si chiama anche re di Boemia e re apostolico d'Ungheria (n. 734). Non è a capo di un ramo del Governo, ma del Governo in tutti i rami. Teoricamente esercita un vero governo personale: fa le leggi che i Parlamenti e le Diete provinciali sono chiamati soltanto ad approvare. La legge limita i suoi poteri: la loro sfera è determinata per ciascun regno da precise disposizioni costituzionali, ma qualunque sieno le concessioni strappate in pratica dalle aspirazioni e dalle rivoluzioni moderne, resta pur sempre vero in teoria, e sino ad un certo punto anche in fatto, che nello sviluppo costituzionale del Paese il monarca è venuto temperando la sua volontà e il suo potere come a lui piacque. I commentatori del diritto costituzionale della monarchia non parlano pertanto del *veto* del sovrano, nè di alcuna speciale

Digitized by Google

disposizione sugli emendamenti della Costituzione. S'intende che il *veto* del sovrano annulla assolutamente qualsiasi disegno di legge, e la sua approvazione dà forza e vigore, alle leggi costituzionali, come a tutte le altre.

747. Naturalmente i limiti imposti alla prerogativa regia non sono meno effettivi per ciò che il sovrano può toglierli di mezzo, se pur osa, sino a che le idee e il carattere del popolo e dei tempi non gli consentono di abrogarli.

748. Successione, Reggenza. — Le leggi relative alla successione al trono d'Austria-Ungheria prevedono così minutamente tutti i casi possibili di eredità collaterale che una disposizione speciale per il caso di vacanza al trono non sembra necessaria. Leggi permanenti attribuiscono la reggenza a determinati membri della Casa reale: la maggior età del sovrano è fissata a sedici anni.

749. I Ministeri comuni. — L'imperatore-re è assistito da tre Ministeri e da una Corte dei conti per gli affari comuni ai due regni.

1° Il *Ministero degli esteri e della Casa imperiale*, oltre alle attribuzioni internazionali indicate dal nome, presiede al commercio con l'Estero e alla Marina mercantile dei due regni;

2° Il *Ministero della guerra* amministra l'esercito permanente comune ai due regni. Le leggi che si riferiscono al mantenimento di questo esercito permanente comune sono l'opera dei Parlamenti dei due regni. Questi deliberano separatamente e si mettono poi d'accordo. Le leggi determinano l'ordinamento dell'esercito, l'obbligo del servizio militare, le norme per il reclutamento e le promozioni, ecc., e sono approvate con forme identiche dai due Parlamenti, ciascuno per proprio conto e senza coazione costituzionale.

750. Come comandante in capo dell'esercito, l'imperatore-re ha l'assoluto diritto di punire; provvede alle nomine, alle promozioni, ai trasferimenti degli ufficiali, determina l'ordinamento militare in tempo di pace e di guerra, indipendentemente da qualsiasi azione del Ministro della guerra. Per la maggior parte degli altri affari relativi all'amministrazione militare si richiede però la controfirma del Ministro. La milizia o riserva dei due regni è costituita e mantenuta separatamente, ma in tempo di guerra si fonde, come riserva, nell'esercito regolare.

3° Il *Ministero delle finanze*, che agisce sotto la direzione dell'imperatore, prepara il bilancio comune, riparte proporzionatamente fra l'Austria e l'Ungheria le spese della comune amministrazione, vigila all'esazione dei contributi particolari ed all'impiego delle entrate comuni conforme alle disposizioni del bilancio,

Digitized by Google

amministra il debito fluttuante comune. Il Ministero delle finanze è inoltre incaricato dell'amministrazione della Bosnia e dell'Erzegovina.

751. La Bosnia e l'Erzegovina, sebbene si considerino come parte dell'Impero turco, dopo il trattato di Berlino (1878) sono in realtà completamente soggette all'Austria-Ungheria (n. 737). Il Ministro delle finanze austriaco ha la direzione di tutti gli uffici amministrativi.

752. Le principali entrate comuni della monarchia sono i dazî doganali e i contributi diretti dei due Stati. Alcuni dazî doganali sono attribuiti al Tesoro comune; le spese che questo non basta a pagare sono saldate con contributi nella misura di 68 % all' Austria e 32 % all'Ungheria.

753. Relazioni economiche. — Speciali leggi identiche per le due parti della monarchia e deliberate dai rispettivi Parlamenti determinano quanto concerne il commercio, il sistema monetario, le ferrovie e i telegrafi che interessano i due regni, il sistema doganale, le imposte indirette che gravano le industrie, secondo disposizioni di carattere semi-internazionale, determinate per ogni decennio. Ciascuno Stato controlla per proprio conto la percezione dei diritti doganali nel suo territorio; la monarchia è considerata come un unico Stato dal punto di vista commerciale e doganale, e le leggi relative a tali materie sono identiche pei due Paesi.

A Vienna vi è una Banca comune austro-ungarica: i due regni hanno lo stesso sistema di pesi e misure, e monete con conio diverso, ma dello stesso valore.

754. Brevetti, Poste e Telegrafi. — I due Paesi hanno lo stesso sistema di brevetti con tasse identiche; anche il servizio delle poste e dei telegrafi è ordinato secondo le stesse norme.

755. Le Delegazioni. — L'istituzione più singolare, caratteristica e interessante del Governo comune dell'Austria-Ungheria è costituita dalle Delegazioni che formano, almeno in germe, un Parlamento comune. Due sono le Delegazioni, specie di Comitati dei rispettivi Parlamenti dell'Austria e dell'Ungheria. Le due Delegazioni si compongono di sessanta membri, venti eletti dalla Camera alta, quaranta dalla bassa. Ciascuna Delegazione costituisce un Comitato del Parlamento e deve ad esso la propria elezione, ma si considera piuttosto come rappresentante del regno rispettivo. Non può aver mandati imperativi e la sua azione è affatto libera e indipendente. Le due Delegazioni, pur avendo identiche attribuzioni, deliberano separatamente; ciascuna esamina il bilancio dell'amministrazione comune (n. 428), esercita la stessa azione sul debito dei due Stati e vigila le amministrazioni comuni; i ministri fanno periodiche relazioni alle Delegazioni e ciascun membro di esse può interrogarli e interpellarli, come ha il diritto di iniziativa per tutti i provvedimenti di sua competenza. Siffatte

Digitized by Google

attribuzioni sono concorrenti, non comuni; nondimeno con siffatto sistema non poche attribuzioni richiedono un certo accordo: l'amministrazione comune non può servire due padroni. Perciò è stabilito che se dopo un triplice scambio di deliberazioni le due Delegazioni non riescono a mettersi d'accordo, sono convocate in seduta plenaria e senza alcuna discussione la questione controversa è decisa da un semplice voto di maggioranza.

756. I poteri legislativi delle Delegazioni sono di fatto poco estesi. La loro azione indipendente si riduce in gran parte ad aprire i crediti ed a sorvegliare l'azione amministrativa dei tre Ministeri comuni. I fondi accordati derivano dalle tasse votate separatamente dai Parlamenti dei due regni, e quasi tutta la loro azione consiste nell'applicazione di trattati e di leggi identiche, votate separatamente.

757. Le Delegazioni sono elette per un anno e convocate dal sovrano a Vienna od a Buda-Pest.

758. Nella scelta dei membri delle Delegazioni le terre della Corona austriaca (cioè le Provincie una volta separate e indipendenti) hanno diritto di essere rappresentate; così la Croazia-Slavonia in Ungheria.

759. Quando le due Delegazioni siedono insieme devono contare lo stesso numero di membri; il di più viene escluso a sorte.

760. Cittadinanza. — I cittadini di una parte della monarchia sono considerati come cittadini dell'altra per ogni riguardo; ma non esiste un comune diritto di cittadinanza austro-ungarica.

761. Austria. Il potere esecutivo. — In Austria il potere supremo appartiene all'imperatore. Gli imperatori moderni non osano esercitare effettivamente tutti i poteri come fecero, in parte con successo, Maria Teresa e Giuseppe II; ma la legge costituzionale austriaca non assegna doveri al capo dello Stato; attribuisce soltanto speciali funzioni ai ministri e taluni privilegi ai corpi rappresentativi. I poteri non espressamente conferiti ad altre autorità, appartengono all'imperatore. Egli dirige l'amministrazione dello Stato, nomina i membri a vita della Camera alta del Reichsrath e col mezzo dei suoi ministri esercita in ampia misura il potere legislativo. Ma deve servirsi, anche per l'amministrazione, del Parlamento. La legge richiede la controfirma dei ministri per la validità degli atti pubblici ed è indispensabile il consenso del Reichsrath per la determinazione dell'indirizzo delle istituzioni e l'esecuzione delle leggi. In fatto l'imperatore conserva l'unica prerogativa giudiziaria del diritto di grazia, mentre da tutte le parti il suo potere è circoscritto dalla necessità della cooperazione legale di altre Autorità costituite.

762. Il Ministero — che si compone di un presidente e di varî ministri, agisce come Consiglio dell'imperatore, ma non costituisce

Digitized by Google

un corpo nel quale le questioni amministrative vengano decise a maggioranza. In ogni amministrazione le deliberazioni sono prese sotto la responsabilità individuale del ministro. I ministri hanno un triplice ufficio: sono i consiglieri dell'imperatore, gli esecutori dei suoi ordini e gli amministratori responsabili dei varî servizî pubblici. Agiscono del pari in nome dell'imperatore nel presentare al Reichsrath i disegni di legge. Devono assistere alle sedute delle due Camere per difendere le istituzioni e rispondere alle interpellanze.

763. Vi sono dieci Ministeri: Interno, Difesa nazionale, Culti e Istruzione pubblica, Commercio, Agricoltura, Finanze, Giustizia, Lavori pubblici, Opere sociali, e Ferrovie. Il Ministro presidente non ha di regola alcun portafoglio e costituisce un distinto ministero.

764. Potere legislativo: Nazionale e Provinciale. — Per fare una legge si richiede la cooperazione dei rappresentanti del popolo, ma il còmpito legislativo non è tutto affidato al Reichsrath. Quando si tratta di argomenti legislativi importanti, la competenza appartiene al Reichsrath, ma tutti i poteri legislativi che non gli sono espressamente attribuiti appartengono ai Landtags delle diciasette provincie (regni, granducati, arciducati, ducati, contee) del regno.

765. Il Reichsrath. — Si compone di una Camera dei Signori (*Herrenhaus*) e di una Camera dei Deputati (*Abgeordnetenhaus*). Siedono alla Camera dei Signori i principi del sangue che hanno raggiunta la maggior età, gli arcivescovi ed alcuni vescovi, i nobili di alto lignaggio che vi hanno un posto ereditario, e i membri a vita nominati dall'imperatore in benemerenza di speciali servizî resi allo Stato, alla Chiesa, alle Scienze o alle Arti (1). Nell'altra Camera siedono i rappresentanti di cinque classi di elettori: i grandi proprietarî territoriali, le città e i mercati, le Camere di commercio, i Comuni rurali e una quinta classe generale comprendente tutti gli uomini che non si trovano ad altrui servizio. Il mandato alla Camera dei Deputati dura sei anni.

766. Il numero dei deputati è di 425 (2). La rappresentanza è proporzionale alla popolazione in tutti i territorî della monarchia; in Dalmazia sono rappresentati i maggiori contribuenti, anzichè i più importanti proprietarî. Nella classe dei proprietarî hanno voto anche le donne e gli enti morali. Il diritto elettorale, in parte diretto in parte

(1) Nel 1913, 14 arciduchi, 81 capi di famiglie nobili che possedono vaste tenute a titolo ereditario, 5 principi arcivescovi, 8 principi vescovi, 5 arcivescovi e 150 membri a vita, nominati dall'imperatore.

(2) Nel 1913, erano 516, eletti per 6 anni a suffragio universale e diretto.

Digitized by Google

indiretto, è stabilito, in un modo o nell'altro, per tutte le classi di elettori, tranne la quinta, che include in sostanza i non salariati (1) sulla proprietà e sul censo.

767. Si richiede l'approvazione delle Camere non solo per le proposte legislative, ma per la validità dei trattati che riguardano il commercio nazionale, attribuiscono allo Stato oneri economici, ne modificano l'ordinamento legale o riguardano un aumento o una diminuzione di territorio. Le due Camere hanno gli stessi poteri, colla differenza che le proposte e i provvedimenti finanziarî e militari devono prima essere presentati alla Camera dei Deputati.

768. Qualsiasi deliberazione, qualsiasi atto del Reichsrath dev'essere approvato dalle due Camere, con una interessante eccezione. Se fra le Camere sorge un conflitto sopra una questione di finanza o di reclutamento militare, si intende approvata la proposta più temperata.

769. L'imperatore, oltre ai membri a vita, nomina il presidente e il vice-presidente della Camera dei Signori. Convoca ed apre le sessioni del Reichsrath, le chiude, e può aggiornare e sciogliere il Parlamento.

770. L'imperatore, col parere dei suoi ministri, può fare tutte le leggi urgenti fra l'una e l'altra sessione del Reichsrath, purchè non si tratti di leggi finanziarie o che obblighino lo Stato in modo permanente. Queste leggi devono essere presentate al Reichsrath nelle quattro settimane che seguono la sua prima riunione e anzitutto alla Camera dei Deputati; si considerano come decadute se entro questo periodo non riportano la sanzione (nn. 796, 798).

771. Responsabilità ministeriale. — I ministri sono teoricamente responsabili davanti alle Camere e devono presentare le loro dimissioni se non vi hanno la maggioranza, ma la teoria non corrisponde alla pratica. Le varietà di razza si intralciano nelle Camere colle divisioni dei partiti ed anche i membri della medesima razza non hanno sempre gli stessi progetti e la stessa politica; così avviene che non esistono partiti di governo e riesce difficile contare sopra una maggioranza. L'imperatore può accontentare l'uno o l'altro gruppo e a questo modo sceglie i ministri che vuole, con intendimenti personali.

772. I Landtags. — Le vaste circoscrizioni territoriali dell'Austria hanno le proprie Diete (*Landtags*), alle quali è attribuita una parte notevole del potere legislativo. L'imperatore nomina i presidenti e i vicepresidenti delle Diete, convoca, apre e può aggiornare o sciogliere ciascuna Dieta. Le deliberazioni e gli atti di ciascuna Dieta non sono validi senza l'approvazione sovrana. Il consenso delle Diete è indispensabile per tutte le leggi concernenti le relative Provincie, ed i loro privilegi costituiscono una parte importante nella somma dei poteri

(1) L. Lowell, *Governi e partiti dell'Europa continentale* (ingl.), II, 88.

Digitized by Google

legislativi dei rappresentanti del popolo. Le Provincie hanno altresì ampie autonomie amministrative.

773. Amministrazione locale. — Le Diete sono naturalmente gli organi principali dell'amministrazione locale. Ciascuna si compone di una sola Assemblea e rappresenta le medesime classi di elettori che mandano i deputati al Reichsrath nazionale (n. 765), con una classe supplementare di carattere ufficiale. La rappresentanza amministrativa della Provincia è affidata ad un Consiglio provinciale come in Francia (n. 453). Il Governo centrale è rappresentato di fronte ad esso da un luogotenente (*Statthalter*, *Landespraesident*), con ampî poteri. La Provincia, a sua volta, è suddivisa in Distretti o Circoli che costituiscono circoscrizioni finanziarie; in tutto il regno le minori circoscrizioni dell'amministrazione locale sono i Comuni, enti locali, che agiscono in conformità alle leggi generali con grandi poteri amministrativi che esercitano col mezzo di un Consiglio, di un presidente e di assessori, scelti da quello.

774. I Comuni sono organi delle Provincie; i loro capi servono fino ad un certo punto all'amministrazione generale dello Stato.

775. Ungheria. Potere esecutivo. — Il re ha in generale le stesse relazioni con gli altri poteri dello Stato in Ungheria come in Austria. Messo alla testa dello Stato, in materia amministrativa deve però agire col concorso dei ministri, in materia legislativa con quello delle Camere. Il suo potere di approvare i trattati è limitato in Ungheria come in Austria (n. 767).

776. Il Ministero ungherese si compone di un Ministro presidente e, quando non ha alcun portafoglio, di altri nove membri: il Ministro assistente del re (*a latere*) e i Ministri dell'Interno, delle Finanze, dell'Industria, del Commercio e dell'Agricoltura, della Giustizia, dei Culti e della Pubblica Istruzione, della Difesa nazionale e il Ministro speciale per la Croazia, Slavonia e Dalmazia.

777. I ministri assistono alle sedute delle Camere come gli austriaci al Reichsrath. I ministri ungheresi sono però soggetti ad una vera responsabilità davanti al Parlamento. I Magiari hanno una effettiva maggioranza nelle Camere, sanno ciò che vogliono e rispettano con maggior scrupolo la disciplina di partito. Da tempo immemorabile l'Ungheria ebbe uomini di Stato e legislatori, ed i ministri del re obbediscono alla maggioranza parlamentare, per cui devono presentare le dimissioni quando si trovano in minoranza.

778. La Dieta. — La Dieta (*Országgyülés*) è l'Assemblea rappresentativa nazionale composta di una *Tavola dei Magnati* (*Fören-*

Digitized by Google

diház) e di una *Tavola dei Deputati* (*Képviselöház*). Siedono nella prima: 15 arciduchi della famiglia reale, 52 dignitari ecclesiastici, 10 *bannerets* del regno, il conte di Presburgo, 2 guardie della Corona, 2 presidenti della Curia reale, 2 presidenti della Corte amministrativa, il presidente della Tavola reale di Buda-Pest, 3 delegati della Dieta croato-slavonica, il governatore di Fiume; inoltre 8 principi, 175 conti, 36 baroni ereditarî e 57 membri nominati dal re a vita. La Camera dei Deputati si compone di 453 membri, 413 eletti per cinque anni dai collegi elettorali dei comitati e delle città del regno, gli altri 40 eletti dalla Dieta croato-slavonica nel proprio seno. Questa Provincia ha infatti un proprio Parlamento quasi indipendente e pertanto i suoi rappresentanti al Parlamento nazionale votano soltanto sulle questioni interessanti la loro Provincia, che riguardano l'esercito, le finanze e il commercio. Come dovunque esiste l'istituto della responsabilità ministeriale, la Camera elettiva prevale su quella dei Magnati, che finisce per cedere su tutti i punti in cui la Camera dei Deputati manifesta il suo deciso volere.

779. Il diritto elettorale si fonda sul pagamento di una imposta, sulla proprietà e sul reddito. Sono tuttavia elettori senza alcuna condizione di censo coloro che hanno un certo grado di istruzione od esercitano determinate professioni.

780. Il presidente ed il vice-presidente della Camera dei Magnati sono nominati dal re.

781. Il re convoca le due Assemblee, in Ungheria come in Austria, apre, chiude ed aggiorna le sessioni, e può sciogliere la Camera dei Deputati.

782. Amministrazione locale. — Per l'amministrazione locale l'Ungheria è divisa in Contee, Città autonome e Comuni. L'ordinamento è dovunque sostanzialmente identico. In ciascun territorio, eccetto il Comune, un presidente rappresenta il Governo centrale. Ciascuno, senza eccezione, ha un Consiglio amministrativo che costituisce il potere esecutivo locale e un'Assemblea in parte rappresentativa, in parte primaria, in quanto hanno diritto a parteciparvi i maggiori contribuenti, incaricata della direzione generale degli affari amministrativi.

783. Croazia-Slavonia. — L'Ungheria non ha ordinamento provinciale analogo a quello dell'Austria (nn. 772, 773). La Croazia-Slavonia ha un Landtag proprio e distinto. L'ordinamento di questo territorio è affatto eccezionale; i legittimi privilegi della provincia non possono essere modificati senza il suo consenso; essa ha un'amministrazione distinta responsabile davanti al re e al proprio Landtag, pur facendo parte integrante della monarchia ungherese.

Digitized by Google

2. — Svezia-Norvegia.

784. I Danesi. — I territorî dei tre regni settentrionali di Danimarca, Svezia e Norvegia furono già culla dei Teutoni, videro i primi incrementi della potenza teutonica, e seguirono la formazione delle sue istituzioni. Da questo Settentrione mossero i fieri Normanni per andarsi a stabilire in Francia, in Russia, in Sicilia; di là i Danesi vennero ad imporre all'Inghilterra il loro dominio. Questi giganti errabondi tennero per secoli il mondo sotto il terrore delle loro invasioni e delle loro piraterie.

785. Istituzioni primitive della Svezia-Norvegia. — Le istituzioni di questi audaci popoli settentrionali ritraggono l'originario carattere germanico. La Svezia e la Norvegia, come tutti i paesi germanici, incominciarono con l'essere divise in minuscoli nuclei politici riuniti da un debole vincolo federale, senza autorità comune, senza alcun ordinamento nazionale. Una certa fusione seguì grado a grado nelle forme ordinarie e consuete sino a che la massa confusa delle singole convivenze politiche costituì i due regni di Svezia e Norvegia. In ciascuno una famiglia dominante aveva conseguito il riconoscimento della propria superiorità ed occupato il trono. La monarchia era elettiva, come negli altri Stati germanici di quei secoli primitivi; come altrove, la scelta cadeva sempre sopra un membro della famiglia dominante e la Casa reale riusciva ad esercitare un potere relativamente continuativo.

786. Unione dei tre Regni. — Matrimonî o intrighi di famiglia assoggettarono la Svezia e la Norvegia ad un solo sovrano; più volte la potenza danese si estese sulla penisola scandinava e la Casa reale di Danimarca ebbe il supremo potere. Alla fine del 1397 si riunì a Colmar, in Svezia, un'Assemblea dei Deputati dei tre regni e compilò quella che fu chiamata l'*Unione di Colmar*. Era la conseguenza diretta del matrimonio di Hakone VI, re di Svezia e Norvegia, con Margherita, figlia di Valdemaro di Danimarca; la Dieta di Colmar le diede chiaro e preciso fondamento. Si convenne che i tre regni riconoscerebbero un comune monarca; che in mancanza di erede nella dinastia, eleggerebbero il nuovo sovrano di loro preferenza, e ciascun Paese avrebbe conservato le sue leggi e le sue istituzioni, col monarca eletto del pari che con l'ereditario.

787. Indipendenza della Svezia. — L'unione della Norvegia con la Danimarca durò a lungo, cioè sino al 1814. La Danimarca

Digitized by Google

conservò invece il suo predominio sulla Svezia in modo incerto e precario; ora vi aveva una vera egemonia, ora soltanto una indiretta autorità, potendo contare soltanto sulle reciproche gelosie che dividevano i nobili svedesi, egoisti e diffidenti, anche quando erano animati da sentimenti patriottici. Alla fine, nel 1523, la Svezia uscì definitivamente dall'Unione. Il suo liberatore fu Gustavo Eriksson, più conosciuto sotto il nome di Gustavo Wasa, il quale per effetto del suo singolare valore militare scacciò anzitutto i Danesi e fondò una dinastia reale che doveva dare all'Europa il grande Gustavo Adolfo, la più eroica figura della guerra dei Trent'anni. Gustavo Wasa regnò per 37 anni (1523-1560), e si può dire che da lui cominci la vera storia nazionale della Svezia. La Casa da lui fondata possedette il trono sino al 1818, e nella lunga successione di sovrani, la Costituzione svedese attraversò una serie di curiose oscillazioni tra la supremazia del monarca e quella di un Consiglio reale. Il potere reale aumentava o scemava, secondo l'influenza personale del sovrano.

788. Sviluppo della Costituzione svedese. — L'antica Costituzione della Svezia metteva accanto al re un potente Consiglio di nobili e un'Assemblea degli Stati. In questa (*Riksdag*) erano rappresentati i quattro ordini: nobili, clero, borghesi e contadini. Per duecento anni la storia costituzionale della Svezia è un caleidoscopio dove prevalgono talora il re, talora il Consiglio o il Riksdag, poi di nuovo il re, e ancora il Consiglio o il Riksdag, separati od uniti. Con Gustavo Adolfo (1611-32) si inaugura la politica inetta durata sino al secolo XIX, per cui ciascuno degli ordini rappresentati al Riksdag agiva separatamente quando si trattavano gli affari dello Stato, il che favoriva sopratutto le discordie. Grazie all'energica politica di Carlo XI (1672-97), la Corona affermò il suo potere assoluto e il Consiglio rimase in seconda linea. Carlo XII, gran generale, esaurì le risorse del Paese e preparò così la via alla decadenza dell'autorità reale. Nel 1720 venne adottata una nuova Costituzione, che affidava gli affari pubblici quasi esclusivamente al Consiglio e ad un Comitato di cento membri scelti dai tre principali Stati del Riksdag; nel 1734 venne promulgato un nuovo codice legislativo. Gustavo III (1771-92) soppresse di nuovo le prerogative del Consiglio e lasciò al Riksdag soltanto il diritto di opporsi ad una guerra offensiva. Così la Costituzione oscillò a destra ed a sinistra, sino al secolo XIX.

789. Bernadotte. Unione con la Norvegia. — Nel 1814 seguì il gran mutamento che diede alla Svezia il suo nuovo regime.

Digitized by Google

Durante l'alleanza fra Napoleone e lo Czar, succeduta alla pace di Tilsit, la Svezia, sconfitta dalla Russia, perdette la Finlandia. Il malcontento verificatosi fra i nobili svedesi, portò mutamenti nella Costituzione svedese e nell'indirizzo del Governo aristocratico con l'abdicazione del re Gustavo Adolfo IV. Carlo XIII di Svezia suo zio e successore non aveva figli e i nobili svedesi elessero come principe erede e successore al trono il Maresciallo Bernadotte, il quale accettò contro il desiderio di Napoleone, e fu eletto principe della Corona col nome di Carlo Giovanni. L'età avanzata del sovrano portò ben tosto nelle sue mani il potere ed egli fece parte nel 1812 della coalizione contro Napoleone, dopo avere imposto alla Norvegia di separarsi dalla Danimarca ed unirsi alla Svezia. Nel gennaio del 1814 egli costrinse il re di Danimarca ad accettare il trattato di Kiel. L'Unione confermata dagli alleati al Congresso di Vienna, non trovò l'approvazione dei Norvegesi, i quali, ribellandosi alla soggezione, dichiararono la Norvegia nazione indipendente, con costituzione autonoma, ed elessero a sovrano il principe Federico Cristiano che era stato vicerè danese in Norvegia. Da principio fu egli sovrano assoluto, ma poi fu persuaso ad agire di concerto con l'Assemblea nazionale. Questa si riunì ad Eidsvold il 17 maggio 1814, elesse Cristiano Federico e adottò una Costituzione nazionale.

790. Lotte della Norvegia per la propria indipendenza. Nuova Costituzione. — Naturalmente la nuova Costituzione fu una nuova affermazione di privilegi e di istituzioni nazionali. Non ebbe soltanto principi democratici, ma alquanto dottrinari e non scevri di utopie. I suoi fondatori innestarono nelle nuove leggi costituzionali principî tolti dalla Francia, dall'Inghilterra, dagli Stati Uniti, alcuni dei quali, naturalmente, non trovarono nella Norvegia il terreno più adatto.

791. Tutto questo si connette specialmente alla storia della Norvegia in particolare. L'Unione fra la Norvegia e la Danimarca sancita a Colmar aveva avuto per conseguenza di affermare il potere assoluto del re comune nella Norvegia. Il re, appoggiandosi sulla classe dei borghesi nell'Assemblea nazionale, aveva potuto fronteggiare i nobili e persino distruggere le libertà costituzionali. Il che gli riuscì tanto più facilmente che il trono di Norvegia era diventato da tempo ereditario, e i nobili si erano veduta strappare quell'influenza sovrana che avrebbero potuto conservare più a lungo col sistema elettivo usato in Svezia e in Danimarca. La nuova Costituzione diede tuttavia alla Norvegia una spinta considerevole verso l'affermazione delle libertà politiche; e se non raggiunse l'intento in tutte le sue disposizioni, fu almeno promessa certa di istituzioni da lungo tempo invocate e realizzabili in un avvenire non lontano.

Digitized by Google

792. Queste modificazioni si compirono trascurando completamente l'appello fatto alla Norvegia da Carlo Giovanni in seguito al trattato di Kiel. I commissari delle Potenze alleate ai quali Carlo Giovanni si era rivolto, costrinsero all'abdicazione il re di Norvegia che vi acconsentì di buon grado, ma imposero altre condizioni che il popolo si rifiutò di accettare. Non v'era altra via che la guerra. Tuttavia, dopo qualche giorno di vivaci contrasti, si giunse all'armistizio del 14 agosto 1814 conosciuto sotto il nome di Convenzione di Moss. Pur lasciando alla Norvegia la propria nazionalità e la propria costituzione, il re Cristiano Federico avrebbe dovuto abdicare, ed essere sostituito dal Comune sovrano di Svezia e Norvegia. Questi principî furono finalmente adottati da ambo le parti e il 4 novembre lo Storthing adottò con qualche modificazione la Costituzione del 17 maggio eleggendo Carlo XIII già re di Norvegia. Il 10 novembre Carlo Giovanni, nella sua qualità di reggente giurò di mantenere la Costituzione che comincia con le parole: « Il regno di Norvegia è uno Stato indipendente, indivisibile e inalienabile ». Il 5 agosto 1815 lo Storthing fece dell'atto di Unione parte integrante della legge fondamentale della Norvegia, completando così l'Unione fra i due regni.

793. Leggi fondamentali. — Il vigente diritto costituzionale della Svezia-Norvegia si compone di tre parti: *a*) leggi costituzionali speciali alla Svezia; *b*) leggi costituzionali speciali alla Norvegia; *c*) i *Riks-Akten* imperiali dell'agosto 1815, che dànno al Paese un unico sovrano. Questi costituiscono, per quanto concerne la Svezia, un semplice trattato, perchè il Riksdag non li ha mai votati come legge costituzionale del regno; per la Norvegia fanno parte integrante della Costituzione, perchè adottati come tali dallo Storthing.

794. *a*) Le leggi costituzionali speciali alla Svezia non sono mai state consolidate in una Costituzione scritta. Si compongono di leggi diverse che regolano la successione al trono fatte durante il cambiamento della dinastia (1809-1810); di alcune parti delle leggi del febbraio 1910 che regolavano l'ordinamento dei quattro Stati del Riksdag e la procedura parlamentare; delle leggi del giugno 1866 che sopprimendo la quadruplice ripartizione del Riksdag vi sostituivano due Camere popolari; e delle leggi vòlte a garantire la libertà della stampa del maggio 1910 e del luglio 1812. Queste leggi, nel loro complesso, costituiscono un insieme di disposizioni fondamentali grado a grado istituite dagli uomini di Stato della Svezia, sulle basi piuttosto instabili dei precedenti costituzionali. Il suo carattere più distinto è riposto forse nella minuzia con la quale i testi del 1810 regolano l'ordine degli affari e il lavoro del Riksdag. Quando questa complicata Assemblea era divisa

Digitized by Google

in quattro Camere distinte, siffatte minuzie regolamentari erano naturalmente inutili, e, come si potè vedere nelle leggi del 1810, a questo si deve attribuire una delle principali e delle più evidenti difficoltà dello sviluppo costituzionale della Svezia.

795. *b*) Le leggi costituzionali speciali alla Norvegia sono molto più semplici per la loro stessa natura. Si compongono della Convenzione di Moss (agosto 1814), confermata dalla Norvegia nel novembre dello stesso anno; della Costituzione di Eidsvold del maggio 1814 compilata durante la breve lotta contro il dominio straniero; e dei *Riks-Akten* imperiali dell'agosto 1815 che la Svezia continuò ad osservare come semplice trattato e la Norvegia considera come legge costituzionale.

796. Il Governo comune: il Re. — I legami che univano la Svezia e la Norvegia erano costituiti anzitutto dall'autorità del re comune. Nel fatto erano regni separati, e anche questa autorità aveva un certo carattere per quanto concerneva la Svezia, e un carattere diverso riguardo alla Norvegia. Le leggi fondamentali di ciascun regno ne facevano una monarchia limitata, ma soltanto in Norvegia il principale intento delle disposizioni costituzionali fu quello di limitare il potere reale.

797. Il confronto fra le vigenti disposizioni relative alle monarchie costituzionali separate della Svezia e Norvegia ci darà una idea esatta dei caratteri della monarchia che erano comuni alle due Nazioni durante l'Unione, come di quelli che erano speciali ad ognuna di esse.

798. L'Unione della Svezia e Norvegia, come l'abbiamo descritta, appare soltanto come un'unione personale: due corpi tenuti insieme dal comune sovrano. Ed infatti nella pratica era così: ma in alcuni affari importanti, d'interesse comune, e sopratutto per quanto concerneva le relazioni con l'Estero, era necessaria un'azione comune.

799. Consigli misti. — Invece di un Ministero comune, incaricato di consigliare il re nelle questioni che riguardavano gli interessi dei due regni, la Svezia e la Norvegia avevano un complicato sistema di Consigli di Stato misti. Quantunque volte nel Consiglio di Stato della Svezia a Stoccolma si esaminava una questione che riguardava anche la Norvegia, il ministro di questa e i due consiglieri norvegesi, che d'ordinario assistevano il re, dovevano essere convocati. E quantunque volte era impossibile doveva essere chiesto e conseguito il parere dell'intera Amministrazione norvegese. Quando, d'altra parte, questioni che interessavano direttamente la Svezia si discutevano nel Consiglio di Stato norvegese di Cristiania, questo doveva allo stesso modo aggiungersi tre ministri svedesi. Così veniva formato per l'occasione un Consiglio di Stato misto e i commentatori delle

Digitized by Google

leggi dei due regni chiedono quali fossero le questioni di particolare competenza di questi Consigli anormali. In generale la capitale nella quale si trovava il re determinava anche quale dei due Paesi dovesse prevalere nel Consiglio.

800. Questi Consigli avevano una competenza molto vasta, che comprendeva le questioni di guerra e di pace, la sorveglianza sulle spese diplomatiche, le relazioni fra i due regni, i conti finanziarî fra i due Stati e tutti gli affari nei quali era necessario il loro intimo accordo.

801. Affari esteri comuni ai due Stati. — Gli affari che richiedevano non tanto l'azione singola dei due Stati, quanto l'azione comune diretta dal re, erano sopratutto le relazioni della Norvegia e della Svezia con gli altri Stati. Il re poteva dichiarare la guerra e concludere la pace, concludere o denunciare alleanze, servirsi dell'esercito e della flotta, inviare o richiamare ambasciatori; aveva, in breve, tutte le prerogative della sovranità. Il potere di compiere questi atti per i due regni non li confondeva però nelle relazioni internazionali; essi conservavano una distinta individualità, e il re, come non di rado avveniva, poteva concludere trattati per uno solo di essi. La pace e la guerra erano, ad ogni modo, inevitabilmente comuni ad entrambi.

802. Il re non era assistito in queste funzioni da un comune ministro degli affari esteri; agiva col mezzo del ministro svedese, in quanto la Norvegia non aveva ministro degli esteri. Però dovevano essere presenti altri ministri quando il ministro degli esteri della Svezia trattava questioni diplomatiche col re; e un ministro norvegese doveva sempre essere presente quando riguardavano la Norvegia. La Norvegia si è sempre lagnata delle disposizioni costituzionali che le accordavano una parte troppo meschina nella direzione degli affari esteri. La questione dei consoli presentava sopra tutto speciali difficoltà. L'atto dell'Unione non toccava questo argomento, e l'attrito prodotto dal sistema consolare unico per i due Stati, aumentato dalla differenza delle condizioni economiche della Svezia da quelle della Norvegia, portò la scissione finale fra le due nazioni.

803. Guerra. — Se l'esercizio delle prerogative internazionali del re porta ad una guerra, deve essere prima sentito il parere di un Consiglio misto dei due regni (n. 799), ma il re non è legalmente tenuto ad eseguirlo, ed assume la piena responsabilità della decisione.

804. Legislazione comune. — Le materie di comune interesse dei due Stati, ma estranee alla prerogativa del re comune, erano regolate da decisioni identiche votate separatamente dal Riksdag e dallo Storthing. Come esempio si possono citare le leggi che

Digitized by Google

regolano i sistemi monetarî dei due paesi, e quelle che si riferiscono ai Lapponi. I sistemi monetarî della Svezia e della Norvegia non sono identici; ma la legge ne regola in ogni più minuto particolare le reciproche relazioni.

805. Controllo parlamentare sugli Affari esteri. — Nell'esercizio dei suoi diritti il re doveva naturalmente rispettare la legge fondamentale. Non poteva prendere con le Potenze straniere impegni incompatibili con le leggi costituzionali dei due regni, nè costringere i loro Parlamenti a compiere un atto qualsiasi o a fare una spesa; in certo modo deve intendersi con essi per l'esecuzione dei trattati. Ma sono questi limiti comuni a qualsiasi sistema moderno di Governo rappresentativo.

806. Cittadinanza. — Non esisteva una cittadinanza comune ai due regni, sebbene la legge norvegese consentisse agli Svedesi di acquistare in Norvegia il diritto alla cittadinanza con la semplice residenza. Erano assicurati tuttavia da una parte e dall'altra alcuni vantaggi reciproci: per esempio i cittadini di uno dei due regni potevano avere proprietà sul territorio dell'altro, il bando legale da uno degli Stati aveva valore per entrambi.

807. Lotte fra Svezia e Norvegia. Loro separazione. — Questa Unione apparente celava da molto tempo aspirazioni di opposta natura. Alcune dipendevano da difetti della Costituzione, altri da contrasti politici, economici e sociali di origine più antica. Per quanto riguarda la prima, la Svezia considerava l'Unione come dipendente dal trattato di Kiel, mentre la Norvegia considerava questo documento come annullato dalla Convenzione di Moss. Nel 1829 si dovettero mandare truppe in Norvegia per calmare i tumulti di alcuni studenti norvegesi che celebravano l'anniversario della Costituzione norvegese, anzichè quello dell'atto dell'Unione. E di rimando la Svezia considerava il *Riks-Akt* come un semplice trattato, mentre per la Norvegia esso era parte essenziale dello statuto fondamentale. Per i Norvegesi l'interpretazione che la Svezia dava a questo documento era segno evidente della sua malafede e della sua intenzione di rispettarlo soltanto fino a che le sarebbe convenuto. Al re era continuamento affidata la delicata e pericolosa missione di arbitro, per riparare alle omissioni ed alle ambiguità della comune Costituzione (1).

808. E questa missione del re si veniva intensificando dalle divergenze politiche delle due nazioni. La Norvegia era diven-

(1) René Vaultrin, negli *Annales des sciences politiques*, 1906, pag. 53.

Digitized by Google

tata una delle nazioni più democratiche di tutta l'Europa, mentre la Svezia manteneva intatta la sua aristocrazia. E più ancora differivano nelle due nazioni le condizioni economiche. La marina mercantile della Norvegia occupava il quarto posto in Europa, e i suoi abitanti, dediti alla pesca e alla navigazione, aspiravano naturalmente alla libertà del commercio. D'altra parte, la Svezia, la cui marina, eccetto per le navi da guerra, era di molto inferiore a quella della Norvegia, e la cui ricchezza si basava sopratutto su miniere ed industrie, tendeva invece ad una politica protezionista.

809. L'equilibrio di interessi così contrarî costituiva un ben arduo còmpito, anche per il più abile ed imparziale governatore. Salvo poche eccezioni, la Casa dei Ponte Corvo durante gli anni dell'Unione seppe cavarsela con successo, fra mille difficoltà. Ma col volger degli anni, il progresso politico della Norvegia cominciò ad avere una certa influenza sulla nazione sorella. Nel 1866 la Svezia, sobillata dall'esempio della Costituzione norvegese più semplice e liberale, volle finirla col suo inutile e complicato sistema dei quattro poteri. Naturalmente le idee democratiche che facevano parte essenziale delle leggi fondamentali del regno di Norvegia, ebbero un forte ascendente sulla politica svedese. Le due nazioni si avviavano lentamente ad una unione nello sviluppo delle loro istituzioni politiche.

810. Ma, sembra quasi un paradosso, la più intima unione delle loro istituzioni politiche, contribuì alla loro separazione. Nel 1855 la Svezia fece un gran passo avanti sulla via dello sviluppo costituzionale, ma segnò insieme la fine dell'Unione dei due Stati indipendenti sotto un comune sovrano: la responsabilità del Ministro degli esteri di fronte al Parlamento di Stoccolma. Le difficoltà, per quanto gravi, non avevano impedito ad un solo ministro di agire per i due Stati, quando dipendeva da un solo re, comune ad entrambi; ma quando si trattò di obbedire ai rappresentanti di uno solo, la cosa divenne insostenibile. Quasi immediatamente scoppiò la questione dei consoli, molto importante, specie per la Norvegia (n. 802) che voleva avere distinti consoli per sè. Vani furono i varî tentativi di accordo, poichè quali vantaggi avrebbe avuto la Norvegia se i suoi consoli dovevano dipendere da un ministro responsabile di fronte alla Camera svedese? D'altra parte gli Svedesi insistevano su questa supremazia adducendo la maggior estensione, la maggior ricchezza e l'importanza della Svezia. La scissione definitiva avvenne nel 1905. La Norvegia dichiarò la fine dell'Unione. La Svezia

Digitized by Google

sembrava disposta a resistere con le armi, ma il re Oscar dichiarò che non poteva costringere la Norvegia a rimanere nell'Unione contro voglia, e il Riksdag a malincuore decise di acconsentire alla separazione, previo un plebiscito popolare, e purchè fossero definiti per mezzo di una Conferenza alcune controversie esistenti fra le due nazioni. La Conferenza provvide con una serie di convenzioni ai varî punti controversi, e il 26 ottobre 1905 il re Oscar dichiarò la separazione e l'indipendenza della Norvegia. Il 18 novembre successivo il principe Carlo di Danimarca fu eletto con un plebiscito a re di Norvegia, dallo Storthing, e il 27 giurò di mantenere la Costituzione e prese il nome di Hakone VII. Una delle convenzioni intervenute fra i due Stati, fu il rinvio di qualsiasi futura controversia alla Conferenza dell'Aja. Nel novembre 1907 fu firmato un trattato cui presero parte la Germania, la Francia, l'Inghilterra, la Norvegia e la Russia, per garantire l'indipendenza e l'integrità della Norvegia.

811. Governo di Svezia. Il trono. — Il re è maggiorenne all'età di diciotto anni compiuti. Le donne sono escluse dalla successione al trono. Il re deve appartenere alla religione luterana e sale al trono dopo aver prestato giuramento di obbedire alla Costituzione ed alle leggi del regno. Deve abbandonare momentaneamente il potere in caso di malattia, o di assenza dal regno. Il sistema è monarchico ereditario, ma ove si estingua la linea maschile della famiglia regnante, il Riksdag ha facoltà di scegliere una nuova famiglia reale «mantenendo inalterata la Costituzione».

812. Svezia. Il Re ed il Consiglio. — Lo sviluppo teorico della Svezia dal punto di vista del diritto costituzionale è meno completo del suo sviluppo pratico. Le leggi fondamentali riconoscono due specie di poteri governativi, l'esecutivo e il legislativo. Il potere giudiziario risiede nella persona del re e in teoria non si può distinguere dall'esecutivo. In pratica, sebbene i giudici sieno nominati dal re, sono affatto indipendenti da lui, come se la dottrina svedese a tale riguardo fosse molto più perfetta.

813. La posizione e il carattere del potere esecutivo svedese, sotto certi riguardi, sono affatto speciali. Il re è incaricato non solo della direzione generale dell'amministrazione, ma anche dei particolari. I ministri, più che i capi delle diverse amministrazioni, sono consiglieri di Stato, chiamati a dar parere al sovrano. Hanno il loro seggio al Riksdag e possono prendere parte alle discussioni con un diritto di iniziativa in materia legislativa che esercitano a nome del re. Le loro relazioni col Parlamento hanno pure per conseguenza naturale frequenti

Digitized by Google

dimissioni dei ministri che sono completamente d'accordo con le due Camere o con una di esse; ma la Costituzione non riconosce l'istituto della responsabilità ministeriale. L'eguaglianza assoluta delle due Camere e l'effettiva autorità del re paralizzano completamente qualsiasi progresso a tale riguardo. I ministri servono a troppi padroni per essere responsabili verso alcuno di essi. Per quanto concerne la costituzione del suo potere esecutivo, la Svezia si può, adunque, considerare come un termine medio fra l'Inghilterra e la Francia dove i ministri sono interamente responsabili davanti al Parlamento, e la Germania dove non rispondono nè all'una nè all'altra Camera, ma soltanto al sovrano.

814. Nella Svezia vi sono i seguenti Ministeri: Affari esteri, Giustizia, Guerra, Marina, Interno, Pubblica Istruzione e Culti, Finanza, Agricoltura, Lavori pubblici. A capo del Consiglio di Stato, nome dato al Ministero, è un primo Ministro, per lo più senza alcuna attribuzione speciale. La divisione del lavoro fra le varie amministrazioni dipende interamente dal re. Tuttavia sebbene egli abbia pieni poteri di governo, ogni suo decreto deve essere controfirmato dal capo dell'amministrazione competente.

815. Legislazione. — Il re, in materia legislativa, ha ampî poteri di leggi e di *veto*. Esclusivamente da lui, dopo sentito il parere del Consiglio di Stato, dipendono le così dette « leggi economiche » e cioè le leggi di carattere amministrativo specie per quanto concerne il commercio, l'industria, le foreste e le miniere. Egli è sopratutto il supremo legislatore per quanto riguarda i regolamenti di polizia, la sorveglianza del vagabondaggio, e può legiferare in materia di pubblica igiene e di protezione contro incendi. E per quanto il suo *veto* sia in ogni caso assoluto, per tutte le altre leggi deve agire col concorso del Riksdag.

816. Il Riksdag, naturalmente, dà consigli al re in materia di legislazione economica ed amministrativa di sua competenza, ma in ogni caso trattasi di semplici pareri. L'unica azione che può esercitare in questa materia si connette ai suoi poteri finanziarî, in quanto può ricusare il denaro necessario all'esecuzione di decreti amministrativi ed economici emanati dal re.

817. Il Riksdag. — Il Riksdag nazionale si compone di due Camere, di cui nessuna ha i caratteri della Camera dei Lordi, essendo entrambe elettive. La Camera alta si compone di centocinquanta membri eletti per sei anni dai 25 Corpi rappresentativi delle Provincie e dai Consigli comunali delle maggiori città;

Digitized by Google

questi Corpi sono a loro volta eletti in base a una elezione diretta, col sistema della rappresentanza proporzionale sia per gli elettori che per i deputati. Per essere eletto membro della Camera, oltre all'età di almeno 35 anni, si richiede un censo di 110.000 lire annue o un annuo reddito di almeno 4000 lire, goduti da tre anni almeno prima dell'elezione. La seconda Camera comprende duecentotrenta membri, eletti per tre anni a suffragio universale pure col metodo proporzionale (dal 1909). Per essere elettori bisogna aver compiuti i 24 anni e non essere stati privati dei diritti civili per fallimento o altro.

818. Lo Stato è diviso in cinquantasei circoscrizioni, ciascuna delle quali elegge un membro per ogni duecentotrentesima parte dell'intera popolazione. Il numero dei deputati di ogni circoscrizione viene fissato ogni tre anni. L'elezione dei membri della Camera alta ha luogo nelle venticinque *Län* o Provincie, e precisamente per opera dei Consigli provinciali, e dei Consigli comunali di Stoccolma, Göteborg, Malmö, Norrköping e Gäole, la cui popolazione non è rappresentata nei Consigli di Contea. Le circoscrizioni elettorali per i membri della Camera alta sono divise in sei gruppi, ed ogni anno si procede alle elezioni in uno di essi, così che i suoi rappresentanti sono eletti alternativamente e le dànno un carattere di perpetuità.

819. Legislazione finanziaria comune. — Secondo una speciale disposizione della Costituzione svedese, le due Camere si riuniscono per deliberare insieme. Il lavoro legislativo è diretto in generale da un Comitato misto delle due Camere: in caso di divergenza fra di esse in materia finanziaria, deliberano in una seduta comune, ed è questo l'unico caso in cui le Camere formano un'unica Assemblea.

820. Amministrazione locale. — In Svezia l'amministrazione locale è fondata su antichissime basi. Le primitive istituzioni germaniche dell'autogoverno non sono mai state interamente soppresse o dimenticate. Nei Comuni più antichi che costituiscono le più naturali suddivisioni dell'amministrazione locale, l'autonomia è quasi completa, imperocchè il popolo amministra da sè dovunque l'estensione del Comune lo consente, nelle Assemblee primarie conforme all'antica tradizione. Le contee sono circoscrizioni artificiali di un periodo posteriore, con funzionari nominati dal re; ma anche in esse i rappresentanti hanno importanti funzioni di sorveglianza.

821. Emendamenti costituzionali — possono essere introdotti in modo molto semplice. La proposta presentata in un Riksdag e approvata nel successivo, con l'assenza del re, diventa senz'altro parte integrante della legge fondamentale.

822. Governo della Norvegia. Il potere esecutivo. — Com'è naturale, le leggi relative alla monarchia non differiscono molto

Digitized by Google

per i due Stati. Come nella Svezia, il potere sovrano viene trasmesso in linea maschile, ed il re deve appartenere alla religione luterana. Ma l'estensione dei suoi poteri e le sue relazioni col Parlamento sono invece molto diverse. Il re esercita le sue funzioni esecutive per mezzo di un Gabinetto composto di un ministro di Stato ed almeno sette consiglieri. In casi eccezionali il re può chiedere il parere di altri funzionarî, purchè non sieno membri dello Storthing. Il Gabinetto ha funzioni puramente consultive. Il re deve consultarlo, ma non è tenuto a seguire i suoi consigli, ed ha, in ogni caso, voto preponderante. Tutti i suoi decreti, tranne quelli di indole militare, devono essere controfirmati dai ministri e di tutti i suoi atti si ritengono responsabili i membri del Consiglio di Stato, a meno che non ne facciano in consiglio una protesta che dev'essere messa a verbale.

823. Oltre alle loro funzioni consultive, i consiglieri hanno anche la direzione delle varie amministrazioni, la cui divisione di lavoro dipende però soltanto dal re.

824. Dal 1884 è data facoltà ai ministri, consiglieri di Stato, di prender parte alle sessioni pubbliche dello Storthing e alle loro discussioni, ma senza diritto di voto. Questa importante modificazione, che introduceva in sostanza in Norvegia il sistema di Governo parlamentare, fu adottata dopo vivace lotta col re (n. 826). Salvo qualche eccezione, si può dire che dopo la sua introduzione il Consiglio di Stato (Gabinetto) divenne nella pratica responsabile di fronte allo Storthing in vece dello stesso re.

825. D'altra parte in Norvegia il re non ha proprî poteri legislativi, tranne durante le proroghe dello Storthing, ed il suo *veto* è soltanto sospensivo. Il re può fare alcuni regolamenti di polizia e decreti relativi a speciali industrie quando lo Storthing non è riunito, ma hanno vigore soltanto sino alla sua prossima riunione. Così il *veto* reale contro disegni di legge deliberati dallo Storthing cessa di aver valore quando la stessa legge sia stata votata, nei termini identici, in tre Storthing successivi.

826. L'approvazione di leggi contro la volontà del re riesce naturalmente lenta e difficile, e di solito, quando lo Storthing prende una deliberazione urgente, si riesce per lo più ad un compromesso, d'accordo con la Corona. Tuttavia in due memorabili esempî si passò oltre al *veto* reale grazie alla perseveranza dello Storthing e conforme alle disposizioni della Costituzione, cioè nel 1821 quando furono aboliti i titoli di nobiltà posteriori all'adozione della Costituzione democratica del 1814, e nel 1884 quando venne stabilita la rappresentanza del Ministero nello Storthing.

Digitized by Google

827. Il re non ha influenza alcuna sulle sessioni ordinarie dello Storthing che si succedono per pura operazione legislativa, senza il suo intervento, salvo il caso in cui si tratti di prolungarle oltre il termine di due mesi, pel quale è necessaria la sua approvazione. Egli ha maggiore influenza nelle sessioni straordinarie.

828. Lo Storthing nazionale ha carattere e costituzione speciali. È di fatto un corpo unico eletto in blocco, suddiviso per il lavoro legislativo in due sezioni: il *Lagthing* e l'*Odelsthing*. Eletto per tre anni, si compone di centoventitre membri, dei quali un terzo (41) rappresentano la città e due terzi (82) i distretti rurali. Per essere elettore allo Storthing bisogna aver compiuto i 25 anni, risiedere da 5 anni nello Stato e non aver subìto condanne per insolvibilità o per reati. Dal 1907 il voto è stato esteso alle donne, purchè esse (o i loro mariti se il patrimonio è amministrato in comune) paghino la tassa su una rendita annua di circa 500 lire nelle città e 375 nei distretti rurali.

Dal 1905 i rappresentanti dello Storthing si eleggono direttamente. Lo Stato è diviso in Distretti, ognuno dei quali nomina un deputato che deve avere almeno 30 anni di età e 10 di residenza in Norvegia, ed essere elettore nel distretto che rappresenta, ad eccezione di quelli che sono stati membri del Consiglio di Stato che possono essere eletti in qualunque Distretto.

829. Quando si riunisce un nuovo Storthing, un quarto dei membri viene eletto da un voto dell'Assemblea per costituire il *Lagthing*, mentre gli altri tre quarti costituiscono l'*Odelsthing*, a cui spetta l'iniziativa in materia di legislazione. Il *Lagthing* è un semplice comitato dello Storthing, costituito al fine di avere una specie di Camera alta con ufficio di revisione. Lo Storthing rimane così distinto in due Camere soltanto per l'esame dei progetti di legge ordinarî; le questioni costituzionali e finanziarie sono esaminate dall'intera Assemblea. Se il *Lagthing* respinge per due volte una proposta dell'*Odelsthing*, la controversia è risoluta da un voto dell'Assemblea plenaria a maggioranza di due terzi.

830. Amministrazione locale. — In Norvegia, l'amministrazione locale non ha le stesse solide basi tradizionali della Svezia. Venne organizzata colle leggi del 1837, che divisero il Paese in Distretti e Comuni; il popolo è rappresentato nella loro amministrazione, ma i funzionarî nominati dal Governo centrale hanno considerevoli poteri di sorveglianza e di controllo.

831. Emendamenti costituzionali — possono essere proposti ed approvati in Norvegia come nella Svezia. Le proposte di emenda-

Digitized by Google

menti devono essere presentate nella prima sessione ordinaria dello Storthing, dopo la sua rielezione, e definitivamente adottate senza modificazioni nella prima seduta di uno Storthing successivo. Per l'approvazione degli emendamenti costituzionali, si richiede la maggioranza di due terzi, salvo sempre il *veto* del re (n. 825).

NOTE AL CAPITOLO IX.

ALDEN P., *L'Austria-Ungheria moderna* (ingl.), Londra 1909.

ANDRASSY conte C., *Il compromesso del* 1867 (ungh.), Budapest 1896. — *Le cause del mantenimento delle libertà costituzionali nello Stato ungherese* (ungh.), Budapest 1898.

APPONYI A., *Il Parlamento ungherese* (franc.), Parigi 1902. — *La Costituzione ungherese e le relazioni austro-ungariche* (ungh., ted. e ital., *B. S. p. e a.*, II, 10).

ARNOLD FOSTER F., *Francesco Deak* (ingl.), Londra 1880.

BARTEL GIORGIO, *Commento della storia e delle istituzioni del diritto pubblico dell'Ungheria nel medio evo*, lib. XV (lat.), Budapest 1847.

BEÖTHY ISOLT, *Sviluppo e lotte dello Stato ungherese* (ungh.), Budapest 1901-1903.

BERNATZIK EDOARDO, *Le leggi costituzionali dell'Austria illustrate*, 2ª edizione (ted.), 1160 pag., Vienna 1911.

BERTHA A. (DE), *L'Ungheria moderna*, 1849-1901 (franc.), Parigi 1091.

CZEDIK A. (VON), *Storia dei Ministeri austriaci dal* 1861 *al* 1916 (ted.), Vienna 1917.

EISENMANN L., *Il compromesso austro-ungarico del* 1867. *Studio sul dualismo* (franc.), 1715 pagine, Parigi 1904.

FERDINANDY G. (VON), *Diritto costituzionale e amministrativo del regno di Ungheria e paesi limitrofi* (ungh. e ted.), 334 pagine, Annover 1909.

Fontes rerum Austriae, pubblicate dall'I. R. Accademia di Vienna (latino), cinque volumi, Vienna 1909.

GAYDA VIRGINIO, *L'Austria moderna*, Roma 1914.

GOUNARD RENATO, *L'Ungheria nel XX secolo* (franc.), Parigi 1908.

GUMPLOWICZ LODOVICO, *Il diritto pubblico austriaco costituzionale e amministrativo* (ted.), 648 pagine, Vienna 1891.

HANKE F., *Compendio di diritto costituzionale austriaco* (ted.), 172 pagine, Lipsia 1906.

HUBER A., *Storia dell'Impero austriaco* (ted.), Vienna 1901.

KMETY C. (DE)., *Leggi amministrative, costituzionali e finanziarie dell'Austria* (ungh.), tre volumi, Budapest 1902.

KOLMER GUSTAVO, *Il Parlamento e la Costituzione in Austria* (ted.), otto volumi, Vienna 1902-1914.

LEGER LUIGI, *Storia dell'Austria-Ungheria dai tempi più antichi al* 1878, 2ª ediz. (franc.), 641 pagine, Parigi 1888.

Digitized by Google

LÉVY D., *L'Austria-Ungheria, le sue istituzioni e le sue nazionalità* (franc.), 340 pagine, Parigi 1871.

MARCRALI H., *Storia costituzionale dell'Austria* (ted.), Tübingen 1919. — *Diritto costituzionale ungherese* (ted.), Tübingen 1911.

MATTEI FRANCESCO, *L'Ungheria e gli Ungheresi*, 220 pagine, Torino 1913.

MISCHLER E. e ULBRICH F., *Dizionario completo del diritto pubblico austriaco* (ted.), quattro volumi, Vienna 1905-1909.

NAGY E., *Leggi costituzionali dell'Ungheria*, 3ª ediz. (ungh.), Budapest 1896.

PATTERSON A., *I Magiari, il paese e le istituzioni* (ingl.), due vol., Londra 1870.

RADÓ ROTHFELD S., *La Costituzione ungherese nella sua evoluzione storica* (ungh., ted. e ital., *B. S. p. e a.*, II, 10).

SAYOUS E., *Studio generale sugli Ungheresi*, 2ª ediz. (franc.), Parigi 1900.

SZETCSÚ, *Lo Stato ungherese. Studio storico* (ted.), Budapest 1918.

TEGNER F., *Struttura interna della monarchia austro-ungarica* (ted.), Lipsia 1916.

TIMON VON AKOS, *Diritto costituzionale e storia del diritto dell'Ungheria, con speciale riguardo allo sviluppo giuridico degli Stati occidentali* (ungh. e ted.), 720 pagine, Berlino 1904.

ULBRICH G., *Il diritto pubblico austriaco* (ted.), 376 pagine, Tübingen 1906. — *Id.*, 2ª ediz., nel *Manuale* del MARQUARDSEN, IV, 1.

VAMBERY A., *L'origine dei Magiari* (ted.), Lipsia 1882. — *Storia dell'Ungheria* (ingl.), Londra 1887.

VARGHA GIULIO (DE), *L'Ungheria. Studio sul paese, il popolo e le sue condizioni* (ungh., ted. e ingl.), Budapest 1907.

WEIL GIORGIO, *Il pangermanesimo in Austria* (franc.), 296 pagine, Parigi 1904.

WITHMANN C. S., *L'Impero degli Absburgo* (ingl.), Nuova York 1893. — *Il Regno degli Absburgo* (ingl.), Londra 1893.

ZOLGER G., *Il compromesso politico fra l'Austria e l'Ungheria* (ted.), 367 pag., Lipsia 1911.

ZUGLEN DE NYEOCHT, *Austria sociale, politica e religiosa*, nella *National Review*, ottobre 1890.

ARNHEIM F., *La Svezia* (ted.), Gotha 1917.

ASCHEHOUG T. H., *Il diritto pubblico del Regno Unito di Svezia-Norvegia* (ted., nel *Manuale* di MARQUARDSEN, IV, 2), Friburgo 1886. — *Manuale di diritto pubblico amministrativo*, in tre parti (norv.), Cristiania 1891-1893.

BAIN R. N., *La Scandinavia, Storia politica dei tre Regni* (ingl.), Cambridge 1905.

BERENCREUTZ F. A. G., *Cenni di diritto costituzionale del regno di Svezia* (sved. e ital., nella *B. S. p. e a.*, II, 10), Torino 1902. — *Cenni sul diritto costituzionale del regno di Svezia preceduti da un cenno generale sul paese* (franc.), 190 pagine, Stocolma 1886.

BOYESEN H. H., *Storia della Norvegia* (ingl.), Londra 1900.

COUSANGE G. DE, *La Scandinavia* (franc.), Parigi 1914.

DROLSUN A. C., *La Norvegia, Stato sovrano* (norv. e ital., nella *B. S. p. e a.*, II, 10), Torino 1877.

DUNHAM S. A., *Storia della Scandinavia* (ingl.), tre volumi, Londra 1890.

FAHLBECK G., *La Costituzione svedese e il parlamentarismo* (franc.), 317 pagine, Parigi 1905. — *La forma di Governo nella Svezia* (ted.), 348 pagine, Berlino 1911.

Digitized by Google

GEIJGER F. J. e CARLSON F. F., *Storia della Svezia* (sved. e ted.), cinque vol., Gotha 1864-1875.

GJERSET KNUT, *Storia del popolo norvegese* (ingl.), due volumi, Londra 1915.

GUINCHARD G., *La Svezia, collezione di monografie sulla geografia, la storia, l'economia, ecc.*, pubblicata per incarico del Governo svedese, due volumi illustrati di 805, 850 pagine (sved., ted. e ingl.), Stoccolma 1913.

KJELLEN R., *La Svezia* (ted.), Monaco 1916.

LEACH H. G., *La Scandinavia e i suoi abitanti* (ingl.), Londra 1915.

MOHN A., *La Svezia e la rivoluzione della Norvegia* (franc.), Parigi 1905.

MORGENSTIERNE B., *Il diritto pubblico del regno di Norvegia* (ted.), 242 pagine, Tübingen 1914.

NANSEN E., *La Norvegia e l'unione colla Svezia* (ingl.), Londra 1905.

OTTÉ E. C., *Storia della Scandinavia* (ingl.), Londra 1894.

SCHEFER CR., *Gli Stati scandinavi dal* 1815 *al* 1899 (franc.), tre volumi, Parigi 1888-1890.

VAULTRIN R., *Un secolo di unione fra la Svezia e la Norvegia*, negli *Annales de l'École libre des Sciences politiques*, Parigi 1906.

WILSON T. B., *La Chiesa e lo Stato in Norvegia* (ingl.), Londra 1910.

Digitized by Google

CAPITOLO X.

IL GOVERNO DELLA GRAN BRETAGNA

1. — Governo centrale.

832. Origine della Costituzione inglese. — La storia del Governo in Inghilterra, come in Germania, incomincia colle prime istituzioni politiche teutoniche. I grandi movimenti di popoli del quinto secolo che trassero nella Gallia i Franchi al posto dei Romani, sostituirono ad essi nella Gran Bretagna gli Angli ed i Sassoni. I primi Teutoni che nel 449 si stabilirono in modo permanente nella Gran Bretagna, non trovarono più i Romani; da quarant'anni le legioni imperiali erano state ritirate dall'isola per difendere l'Impero nella sua lotta con gli invasori in terre più vicine alla capitale. I nuovi venuti, usciti dalle pianure dell'Elba e del Weser, vi trovarono però numerose traccie imponenti e superbe della civiltà che accompagnava dovunque il dominio di Roma. Non è possibile determinare quali effetti abbiano prodotto questi documenti della esistenza di una precedente amministrazione romana su quei rozzi marinai che erano i nuovi conquistatori, nè quale fosse stata l'influenza romana sulla Gran Bretagna, che doveva trasmettersi attenuata ai futuri dominatori dell'isola. Ben si può affermare che questa influenza non ha avuto alcuna parte nelle forme di Governo adottate allora dai Teutoni, che costituiscono la base delle istituzioni politiche inglesi. Queste forme erano originali, riproduzione fedele, per quanto lo consentivano le condizioni della conquista, delle istituzioni che i Romani avevano trovato tra i loro vicini d'oltre Reno, prima che l'Impero si trovasse esposto alle loro invasioni.

833. Istituzioni teutoniche primitive. — Queste istituzioni non avevano affatto il carattere nazionale che acquistarono col tempo. Illustrano il noto principio che l'evoluzione storica è sempre la stessa: il Governo locale delle tribù precede dovunque il Governo

Digitized by Google

nazionale centrale. Gli uomini si reggono a famiglie ed a piccole comunanze prima di governarsi a nazioni. Il villaggio era il centro della vita politica per i Germani di quest'epoca primitiva; soltanto per la guerra avevano un ordinamento nazionale. La parentela era piuttosto onoraria e simbolica, che effettiva. Gli uomini liberi di ciascuna comunanza in tempo di pace trattavano i loro affari colla più completa libertà nell'Assemblea del villaggio. Anche in guerra, ogni uomo libero aveva il diritto di esprimere la sua opinione quando si trattava della distribuzione del bottino e poteva controbilanciare con maggiore o minore efficacia la volontà del suo capo, opponendogli tutta la forza della sua individualità (nn. 287-294). Pare che un sistema democratico spinto all'eccesso abbia informata la vita politica di quelle età primitive. Questo sistema raggiunse il culmine della sua espressione presso gli audaci pirati, violenti come le onde che sfidavano, i quali nel quinto secolo fondarono nella Gran Bretagna, con l'unione delle loro tribù, i nuovi regni.

834. Riforme costituzionali in seguito alla conquista. — I moti preparati ed organizzati per la conquista, ebbero per gli Angli e per i Sassoni gli stessi risultati che per i Franchi (nn. 300, 301): la parentela effettiva fu allora base necessaria e permanente dell'ordinamento sociale. Il capo militare diventò un re permanente, imperocchè se era necessaria una certa coesione al compimento della conquista, non lo era meno per trarne profitto. I nuovi regni furono da principio assai piccoli; l'isola, già piccola di per sè, ne conteneva parecchi, e l'ordinamento interno delle tribù non subì grandi modificazioni per il fatto che su di esse si era elevato un trono. Secondo l'avito costume, la popolazione si riuniva in comunanze più o meno compatte, ma sempre poco numerose, intorno alle agglomerazioni ed ai villaggi lasciati dai Romani; e secondo la loro economia rurale, i pascoli principali e le sorgenti più importanti rimanevano comuni, mentre i terreni arativi si ripartivano fra i lavoratori. La giustizia e il governo si fondavano ancora essenzialmente come per lo innanzi sull'Assemblea degli uomini liberi del villaggio.

835. Assemblee centuriate e popolari. — Esisteva però anche un ordinamento più vasto, con un carattere più ordinato e completo di quello che si trova nelle primitive istituzioni germaniche. Le minori agglomerazioni erano aggruppate in Centurie (*hundreds*) ed evidentemente un insieme di *hundreds* costituiva i piccoli regni dei primitivi dominî sassoni, alcuni dei quali poi diventarono Contee (*shires*), quando l'Inghilterra si trovò unificata

Digitized by Google

e soggetta all'unica Autorità. La Centuria, come le unità meno importanti del sistema, cioè i villaggi e le comunanze locali, aveva la sua Assemblea (*moot*) alla quale intervenivano il ministro del culto, il balivo e quattro rappresentanti per ciascun villaggio compreso nei suoi limiti territoriali. L'Assemblea (*hundredmoot*) aveva principalmente funzioni giudiziarie, in quanto la Centuria era piuttosto circoscrizione giudiziaria che amministrativa. Al disopra dell'Assemblea di Centuria, cioè al sommo di questo ordinamento primitivo, si trovava l'Assemblea generale degli uomini liberi (*folkmoot*), con ufficio di un Consiglio di tribù o Consiglio nazionale, quale Tacito lo descrive in Germania, nei primi secoli dell'êra nostra.

836. Regno e Contee inglesi. — Quando i regni inglesi erano numerosi, ciascuno aveva probabilmente il suo Consiglio generale presieduto dal re, e gli era probabilmente di aiuto e guida per gli interessi comuni. Il Consiglio aveva una certa autorità anche per la sua azione nella creazione della nuova monarchia. Quando l'Inghilterra costituì un unico regno, nei giorni che precedettero l'invasione normanna, le divisioni territoriali, i regni che avevano avuto una vita politica indipendente, decaddero a contee e le loro Assemblee generali, prima nazionali, diventarono provinciali o di contea, presiedute dallo sceriffo rappresentante del re, dal vescovo per la Chiesa e dall'*ealdorman* per la tribù, e composte dei proprietarî della contea, del balivo, del ministro del culto, di quattro uomini liberi per ciascun villaggio, di dodici rappresentanti di ciascuna Centuria e di tutti i pubblici funzionarî.

837. Il Gran Consiglio. — Frattanto la suprema Autorità nazionale era passata ad un'altra Assemblea, ad un Gran Consiglio, che si chiamò la *Witenagemot*, cioè l'Assemblea dei Saggi. Non conosciamo bene il vero carattere di questo Corpo nazionale, ma abbiamo tutte le ragioni per credere che era copiato più o meno esattamente sul modello delle Assemblee cui si era sostituito. I Consigli nazionali dei piccoli regni dell'epoca primitiva, decaduti a semplici tribunali di contea, avevano trasmesso le loro attribuzioni di Consigli generali e in teoria anche, per quanto era possibile, il loro ordinamento alla *Witenagemot*. Probabilmente ogni uomo libero poteva assistere a questa grande assemblea nazionale, con diritto di voto; di fatto ne furono probabilmente membri sin da principio i rappresentanti delle contee e i principali funzionarî della Casa del re. Così vi si incontravano gli sceriffi, gli *ealdormen*, i vescovi, i principali funzionarî della Corona. Quando il re desiderava riunire una vera Assemblea nazionale,

Digitized by Google

convocava talvolta le Assemblee di tutte le contee, in una grande *Mycel-gemot*, in qualche luogo centrale del regno, per chiedere l'approvazione di talune leggi. Risparmiava così di trasmetterle successivamente alle singole Assemblee delle contee come solevano fare i re precedenti.

838. Poteri della Witenagemot. — Grandi erano certamente i poteri dell'Assemblea dei Saggi, almeno in teoria e da principio forse anche in pratica. Aveva l'antica prerogativa popolare di eleggere il re ed eventualmente di deporlo; dava o negava il suo consenso per la concessione di terre del demanio pubblico, era il Tribunale supremo del regno per i processi civili e penali e divideva col re il potere di fare le leggi, nominare i funzionari, imporre tasse. Quando aumentarono i poteri e l'influenza del re, la cooperazione dell'Assemblea in materia giudiziaria e legislativa diventò sempre più formale, tuttavia continuò a riunirsi due o tre volte all'anno e la sua azione, sebbene nella maggior parte dei casi affatto esterna, era tuttavia necessaria e in sostanza anche utile, perchè, se non altro, conservava le tradizioni delle libertà nazionali.

839. Feudalismo normanno. — La conquista normanna determinò profondi mutamenti nel Governo dell'Inghilterra. I principali funzionarî della contea diventarono funzionarî della Corona, l'Autorità ecclesiastica rimase a parte e l'*ealdorman* perdette ogni attribuzione amministrativa. Guglielmo il Conquistatore, spingendo la sua autorità sino agli estremi limiti, confiscò vaste estensioni di terre per vincere la resistenza dei proprietarî inglesi, e le costituì in altrettanti feudi per i Normanni e per gli Inglesi rassegnati alla conquista e pronti a passargli l'omaggio feudale. Questo sistema, così famigliare alla storia del continente, con le sue giurisdizioni baronali distinte e con la dipendenza personale del vassallo verso il signore e del signore verso il sovrano, si sviluppò in modo perfetto anche in Inghilterra. Quasi dovunque i Tribunali delle città furono sostituiti dalle Corti feudali; le Assemblee delle Centurie perdettero l'antica importanza e il potere giudiziario che non venne esercitato dai signori feudali si venne trasferendo alla Corte dello sceriffo, luogotenente del re nella contea. Guglielmo mantenne a lui soggetti i possenti baroni; non tollerò che il loro potere diventasse minaccioso per il suo, e, nell'esercizio dei loro privilegi li tenne sempre alla sua dipendenza.

840. Il Gran Consiglio dei Re normanni. — Guglielmo, ed è ciò che più importa, conservò l'Assemblea nazionale sassone modificandola in guisa da adattarla al nuovo sistema. Egli si vantava

Digitized by Google

di esser salito al trono per diritto naturale e per legittima successione, non per conquista, e pertanto cercava di conservare quanto più fosse possibile la Costituzione sulla quale fondava i suoi diritti. Desiderava di essere rieletto effettivamente conforme alle istituzioni vigenti e lo ottenne; assicuratosi il trono, procurò di governare secondo l'antico costume. Mantenne la *Witenagemot*, modificandone alquanto il carattere. Le rivolte aumentarono la sua autorità e il vecchio elemento nazionale si trovò escluso dall'Assemblea. Il nuovo carattere feudale a tipo normanno, che determinò il riordinamento del paese, si riflettè altresì nella composizione del Consiglio reale. La *Mycel-gemot* diventò il Gran Consiglio (*Magnum* o *Commune Concilium Regni*) composto dei principali dipendenti del re. Vi intervennero anzitutto i conti, i baroni, i cavalieri che secondo la teoria feudale e di fatto avevano le loro terre dal re, gli arcivescovi, i vescovi e gli abati, i quali successivamente vi furono ammessi soltanto a titolo di baroni; essi erano considerati come appartenenti alla gerarchia feudale in quanto dovevano le loro terre alla Corona. In teoria pare che ogni proprietario avesse il diritto di sedere in questo Consiglio. Era considerato come una specie di Assemblea nazionale, rappresentante tutte le classi dirigenti; ma di fatto i gran signori e i supremi dignitarî della Chiesa soltanto assistevano alle sue sedute e la *tenure by barony* diventò alla fine l'unico titolo valido per avervi accessso. Nello sviluppo del Gran Consiglio dei re normanni si riassume la storia della primitiva Costituzione inglese; da essa, si può dire, si è svolto l'ordinamento effettivo del presente Governo dell'Inghilterra. In un modo o nell'altro, per via diretta o indiretta, ne derivarono il Parlamento, il Gabinetto e i tribunali.

841. Il sistema feudale in Inghilterra. — L'Inghilterra non è stata ridotta a Stato feudale dai Normanni. Il feudalismo crebbe colà, come altrove, coll'evoluzione della politica teutonica, sotto i Sassoni e i Danesi, come sotto i Franchi ed i Goti. In Inghilterra, come sul continente, la società era divisa in categorie, nobili, liberi, servi, insieme congiunti dai vincoli della fedeltà personale e dai principî della proprietà fondiaria. I Normanni si limitarono a dare una nuova direzione a questo particolare sviluppo del feudalismo. Il sistema non aveva determinato in Inghilterra un disgregamento uguale a quello del continente, e prima cura di Guglielmo il Conquistatore, quando ebbe assicurato il suo potere nell'isola, fu di subordinare tutti gli elementi feudali alla Corona in modo permanente. Così fece usando senza esitare di tutto il suo potere, affinchè nessun barone fosse in grado di lottare col re, a meno di conseguire l'appoggio di molti altri baroni, unione che al re non sarebbe stato difficile impedire. Attenuò i sentimenti di ostilità, conferendo ai più grandi signori del regno una

Digitized by Google

parte importante nella direzione degli affari, attraendoli ad intendersi in modo legale e pacifico nel Gran Consiglio, che convocava tre volte all'anno e del quale giammai ricusava di sentire il parere. Questo Consiglio, ad ogni modo, almeno per la forma, conservò il diritto di eleggere il re, e le leggi si dichiararono fatte col suo parere e col suo consenso.

842. Carattere dello sviluppo costituzionale inglese. — Uno dei principali caratteri della storia costituzionale dell'Inghilterra, come si è notato, è l'evoluzione delle sue istituzioni politiche dalle più antiche forme di governo alle forme presenti, con una singolare continuità. Non è una storia di distruzioni e di nuove costruzioni, non si trattava di sostituire ai vecchi nuovi congegni legislativi ed amministrativi; è sempre una storia di modificazioni quasi insensibili, di lenti mutamenti, di uno sviluppo spontaneo quasi incosciente. Appaiono sin da principio grandi differenze fra il carattere del Governo inglese in una data epoca ed il suo carattere in un'epoca posteriore di uno o più secoli; ma riesce difficile scoprire qualche modificazione quando si paragonano le istituzioni di due generazioni successive. Di rado si può assegnare una data esatta ad una riforma; si può dir compiuta verso questo o quell'anno, nell'epoca di questo o quel regno. Trattasi pertanto di una evoluzione che non può essere esattamente descritta in poche parole: le sue fasi sono lunghe, le sue grandi linee ben determinate e per averne un'idea chiara non occorre fermarsi ai particolari.

843. Evoluzione costituzionale. — In un breve sommario i fatti sono i seguenti: il Gran Consiglio o Consiglio nazionale è diventato il Parlamento del Regno; i membri che nella sua composizione primitiva erano funzionarî dello Stato o della Corte, formarono un Consiglio reale permanente, dal quale derivò col tempo il moderno Consiglio privato e successivamente il Gabinetto; i membri del Consiglio permanente che avevano attibuzioni finanziarie e giudiziarie si staccarono a poco a poco dagli altri ed esercitarono queste funzioni a parte, imperocchè il loro lavoro finì coll'essere ripartito secondo la natura e i varî corpi che si vennero formando e costituirono alla fine le Corti dello Scacchiere, delle Cancellerie e del diritto comune.

844. Consiglio permanente. — Il Consiglio dello Stato e gli ufficiali della Corte che il re conservava sempre accanto a sè per costituire il suo Consiglio ordinario o permanente, comprendevano in origine alcuni membri del Gran Consiglio, costituendo una specie di Comitato estratto da esso. Il Gran Consiglio si

Digitized by Google

riuniva tre volte all'anno, senza alcun ordinamento permanente; la sua composizione variava d'anno in anno quanto al numero e quanto ai membri che lo componevano. D'altra parte i funzionarî che prestavano servizio permanente erano sempre a disposizione della Corona quando voleva consultarli; costituivano in un certo senso la quintessenza del Consiglio Nazionale; era naturale che venissero consultati dal re ed il loro parere dato collettivamente nel piccolo Consiglio da essi costituito avesse l'influenza che derivava dalle loro relazioni col Gran Consiglio. Avvenne infatti che ben presto ebbero gli stessi poteri del Consiglio nazionale. Questi poteri acquistarono anzi un'importanza superiore a quelli della grande Assemblea in quanto erano esercitati di continuo anzichè in modo intermittente e occasionale coll'intima conoscenza degli affari anzichè col loro esame superficiale.

845. Il Consiglio permanente: sua composizione. — Sotto i re Normanni il Consiglio permanente si componeva in generale dei due arcivescovi di Canterbury e di York, del gran Giustiziere, del Tesoriere, del Cancelliere, del Siniscalco, del Maresciallo, del Ciambellano, del Maggiordomo e di altri funzionarî aggiunti per l'occasione, come il Sergente del Re, nonchè di vescovi e signori che il Sovrano di quando in quando trovava utile aggiungervi, però senza alcuna regola fissa. Forse tutti i signori, come membri del Gran Consiglio, potevano assistere alle riunioni di questa sezione di esso, che, quando non era riunito, ne era la continuazione e il mandatario. In pratica pare che il re abbia sempre conservato il diritto di costituirlo a piacer suo.

846. Poteri del Consiglio permanente. — Il Consiglio aveva ampî poteri, tanto più che il re ne faceva il suo agente amministrativo, giudiziario e legislativo. Come dice Stubbs: « il Consiglio assisteva il re nell'esercizio di tutti i poteri della Corona che non si svolgevano in conformità al diritto comune » (1), e A. V. Dicey aggiunge: « Il re, col suo Consiglio permanente, aveva gli stessi poteri che gli derivavano dal Consiglio di altri nobili; solo non poteva imporre tasse ai medesimi » (2). Il Consiglio permanente cessò ben presto di agire e di compiere le sue funzioni in blocco, si suddivise in Comitati distinti.

847. I Tribunali. — Uomini specialmente versati nella conoscenza del diritto furono assunti come membri, perchè i re suc-

(1) *Storia costituzionale d'Inghilterra* (ingl.), vol. III, pag. 252, Oxford 1893.
(2) *Il Consiglio privato* (ingl.), pag. II, Londra 1887.

Digitized by Google

cessivi, quando il servizio lo richiedeva, non esitarono a chiamare nel Consiglio anche semplici borghesi, mentre questo incominciava a perdere la sua connessione nominale col Gran Consiglio; a quelli vennero sempre più esclusivamente affidate le competenze finanziarie e giudiziarie della Corona (n. 379). Dopo qualche tempo si possono constatare i seguenti mutamenti: *a*) la *Corte dello Scacchiere*, distinta e incaricata anzitutto del controllo dei conti finanziari, si vide aggiungere alcuni speciali baroni come giudici permanenti, ed estese la sua giurisdizione a tutti i casi nei quali il re era direttamente interessato; *b*) lo speciale *Banco dei giudici* costituì la *Corte delle cause comuni*, con giurisdizione su tutti i processi civili fra sudditi del re; *c*) un altro tribunale, la *Corte del Banco del Re*, accompagnava sempre il sovrano dovunque si recava ed era in teoria presieduta dallo stesso re, ed incaricata di vigilare la giustizia locale e controllare tutti i processi che non dovevano essere esaminati da altre Corti; *d*) il *Cancelliere*, che una volta era un semplice presidente del Consiglio permanente per i giudizî d'appello in assenza del re, e come corpo giudiziario, venne ad assorbire nella sua *Corte della Cancelleria* quelle che si chiamavano le « funzioni ufficiali di equità » per effetto delle quali il re accordava il suo appoggio ai litiganti quando il diritto comune non bastava a risolvere le relative controversie. Così il Cancelliere incominciò quella ascensione che doveva portarlo al sommo dell'amministrazione della giustizia. Queste distinzioni e queste evoluzioni delle Corti e dei Tribunali incominciarono nei primi anni del secolo XII, e si possono considerare come complete a metà del secolo XIV.

848. Il Parlamento. — Durante questo tempo il Gran Consiglio, dal quale erano usciti il Consiglio permanente e le Corti di giustizia, si era a sua volta sviluppato e trasformato ed aveva assunto un nuovo carattere del più alto significato. Subì poche modificazioni nella sua composizione durante il secolo che seguì alla conquista normanna, ma la pubblicazione della *Magna Charta*, e le importanti lotte costituzionali che ne seguirono esercitarono su di esso una grande influenza. Per la prima volta venne introdotto nella Costituzione del Parlamento il principio della rappresentanza, e i borghesi, al pari dei nobili, ebbero seggio nell'Assemblea nazionale. Naturalmente gli arcivescovi, i vescovi e gli abati continuavano a farne parte; i conti e i gran signori avevano del pari il diritto di essere convocati personalmente, ma i signori minori che una volta si invitavano al Consiglio con bandi collettivi diretti ai principali dipendenti del re

Digitized by Google

dagli sceriffi delle contee, avevano presa l'abitudine di non badare più a queste convocazioni a cagione della spesa e della inefficacia del loro intervento. Così avvenne che non furono più chiamati e vennero sostituiti da rappresentanti. Speciali ordinanze dirette agli sceriffi invitavano a procedere alla elezione dei rappresentanti del basso clero, e, quel che più importa, dei rappresentanti delle contee (*knights*) e delle città (*burgesses*). Il Parlamento convocato nel 1295 da Edoardo I conteneva tutti questi elementi, e i Parlamenti successivi vennero costituiti sul medesimo tipo.

849. L'articolo decimoquarto della *Magna Charta* di Giovanni disponeva che oltre agli arcivescovi, i vescovi, gli abati, i conti e gli altri baroni convocati con lettere personali, gli sceriffi ed i balivi avrebbero convocati con bandi collettivi tutti i signori inferiori. Ma queste convocazioni generali non sortirono l'effetto desiderato.

850. Per la prima volta nel 1265 il conte Simone di Montfort convocò i rappresentanti delle città; egli sapeva di poter contare sull'appoggio dei Comuni nella sua lotta col re Enrico III e chiamò nel Parlamento convocato da lui nel breve periodo della sua supremazia i borghesi, sicuro che non gli sarebbe mancato il loro appoggio. Edoardo I nel 1295 seguì l'esempio di Montfort, non col proposito di costituire una vera Assemblea rappresentativa che avrebbe considerato come un progresso nello sviluppo costituzionale del Paese, ma perchè aveva bisogno di denaro e sapeva che le tasse sarebbero state pagate più facilmente se votate da un'Assemblea che rappresentasse tutte le classi della popolazione.

851. Anche prima del 1265 erano stati spesso chiamati al Parlamento rappresentanti delle contee (*knights*). A poco a poco si erano così introdotti nel Parlamento tutti gli elementi costitutivi della nazione; prima i piccoli signori, convocati con bandi generali, sebbene più tardi il metodo fosse abbandonato, poi i borghesi delle contee con le elezioni intimate nelle medesime, infine i borghesi delle città con elezioni simili nelle Corti di contea.

852. Genesi delle due Camere. — Un corpo come il Parlamento, convocato da Edoardo, era troppo complesso e troppo poco omogeneo per durare unito. Non potendo a lungo costituire un'Assemblea unica, si divise in due Camere. Se il clero inferiore avesse continuato a reclamare i proprî deputati le Camere sarebbero state forse tre; ma invece di costituire una Camera speciale, il clero formò un'Assemblea distinta che col nome di *Convocazione* costituì uno speciale Parlamento ecclesiastico, dedicato esclusivamente all'amministrazione della Chiesa. Abbandonò la sua parte nella direzione degli affari temporali ai « Lord spirituali », ai pochi alti dignitarî ecclesiastici che conservarono

Digitized by Google

autorità nel Consiglio della nazione, e ai rappresentanti laici alla cui elezione il clero concorreva nella Camera dei Comuni.

853. Restarono così nel Parlamento due soli elementi, signori e borghesi (*Lordi e Comuni*). I signori ai quali si aggiunsero gli arcivescovi, i vescovi e gli abati, conforme alla loro consuetudine tradizionale, formarono un'Assemblea distinta, la Camera dei Lordi. I borghesi, eletti dalle città, ai quali si aggiunsero quelli eletti dalle contee (*gentry*) e i cavalieri (*knights*), che non erano veri signori convocati con lettere personali (*communers*), costituirono l'altra Camera, la Camera dei Comuni. Queste riforme erano complete verso la metà del secolo XIV, quando il Parlamento, nel suo aspetto esteriore, si poteva dire identico al presente.

854. Il Consiglio privato. — Il Gran Consiglio ed il suo erede diretto, il Parlamento, erano molto gelosi dei vasti poteri dei consiglieri preferiti dal Re, di coloro ai quali egli largiva la sua fiducia e consentiva l'esercizio di importanti prerogative reali. Siffatto stato di cose parve specialmente intollerabile quando tutta la vitalità del Consiglio permanente passò ad un corpo ancora più ridotto, il Consiglio privato, che era, rispetto al Consiglio permanente, ciò che questo era stato rispetto al Gran Consiglio. Era veramente quasi la quintessenza di esso, e tale apparve specialmente durante il regno di Enrico VI (1422-61). Il Consiglio permanente era diventato troppo importante e complesso per continuare a mantenere intime relazioni col sovrano; non era più possibile servirsene in blocco quando si trattava di affari privati; e pertanto il re trasse dal Consiglio ordinario un certo numero di membri per costituire un Consiglio privato, dopo averli addetti alla sua persona con uno speciale giuramento di fedeltà e di segretezza. Da quell'epoca il Consiglio permanente perdette ogni importanza, e il Consiglio privato diventò il principale Corpo amministrativo e governativo del regno.

855. Il Consiglio privato assume poteri giudiziarî. — Molte prerogative giudiziarie spettanti in realtà al re quando sedeva nel Gran Consiglio o nel Parlamento erano state rivendicate dal suo Consiglio permanente, e ne erano derivati speciali tribunali (n. 847); questi diritti, che consistevano nell'esercizio di taluni poteri giudiziarî, dopo aver appartenuto al Consiglio permanente, passarono al rappresentante di esso, il Consiglio privato. Ne derivarono nel corso della storia il famoso Consiglio del Nord, la Camera Stellata di odiosa memoria, e la famigerata Commissione Suprema, istituzioni abolite nel 1641, quando scoppiò la grande rivoluzione che doveva distruggere per sempre in Inghilterra ogni

Digitized by Google

arbitrio del potere esecutivo ed assicurare l'assoluta supremazia del Parlamento.

856. Origine del Gabinetto. — Frattanto, molto tempo prima che incominciassero le lotte parlamentari, le stesse cause dalle quali erano derivati il Consiglio permanente e il Consiglio privato avevano nuovamente affermata la loro potenza dando origine al Gabinetto, un terzo *estratto* del Consiglio privato. Un piccolo corpo scelto dal Re, che ripose in esso la sua fiducia speciale, venne tratto dall'assieme dei Consiglieri; si riuniva separatamente, non nella gran sala del Consiglio, ma in un modesto *gabinetto*, donde il suo nome. Il Consiglio privato, a sua volta, era diventato troppo importante per aver notizia dei dispacci e dei segreti di Stato. « Il titolo di Consigliere privato era spesso dato come distinzione onorifica a persone alle quali nulla si chiedeva ed alle quali niente si affidava. Il sovrano, per le questioni più importanti, chiedeva il parere di un piccolo nucleo di persone. I vantaggi e gli inconvenienti di questo sistema furono in origine segnalati da Bacone col suo criterio e con la sua sagacia abituali; ma il Consiglio intimo cominciò a richiamare l'attenzione generale soltanto dopo la Ristaurazione. Per molti anni gli uomini politici devoti all'antico sistema continuarono a considerare il Gabinetto come un ufficio incostituzionale e dannoso. Nondimeno la sua importanza aumentò di continuo, e alla fine gli si attribuì la maggior parte del potere esecutivo, e costituì una parte essenziale della gran macchina politica. Tuttavia è veramente curioso che il Gabinetto continui ad essere estraneo alla legge. I nomi delle persone che lo compongono non vengono ufficialmente notificati al pubblico, nessuna nota si tiene delle sue riunioni e delle sue decisioni; la sua esistenza non è stata mai riconosciuta da alcuna legge » (1).

857. Sviluppo del Gabinetto. — Il Gabinetto incomincia ad apparire distintamente come « candidato favorito » al più alto posto esecutivo durante il regno di Carlo II, per diventare il pernio della Costituzione inglese. Un autorevole scrittore inglese così riassume i progressi che gli consentirono di conseguire la sua posizione presente:

« 1° In primo luogo il Gabinetto assume l'aspetto d'una Camera in miniatura, piccola, informe, irregolare, scelta secondo il beneplacito della Corona fra i membri più considerevoli del Consiglio privato, consultato da essa, e le dà pareri ufficiosi, ma

(1) MACAULAY, *Storia dell'Inghilterra* (tr. ital.), vol. I, pag. 214. Torino 1867.

Digitized by Google

senza alcuna autorità di deliberare intorno alla condotta degli affari dello Stato o di compiere qualsiasi atto di governo senza l'approvazione del Consiglio privato, e di rado anche designato col moderno suo nome. Tale era la sua condizione anteriormente al regno di Carlo I.

« 2° Si inizia poi un secondo periodo, durante il quale questo Consiglio assume il nome speciale di Gabinetto, senza una posizione riconosciuta, senza sostituire in modo permanente il Consiglio privato, rimasto di fatto come di diritto l'unico consiglio della Corona, e ciò durante i regni di Carlo I e di Carlo II. Carlo II durante una parte del suo regno governò con un Gabinetto e nei suoi ultimi anni ricostituì il Consiglio privato.

« 3° Un terzo periodo incomincia quando Guglielmo III costituisce un Ministero che rappresenta non già varî partiti, come nelle epoche precedenti, ma il partito prevalente nello Stato. È il primo Ministero analogo al tipo moderno. Il Gabinetto, pur essendo già costituito come ai nostri giorni, rimane estraneo alla Costituzione, mentre va diventando di fatto, se non di diritto, l'unico vero Supremo Consiglio consultivo, la grande Autorità consultiva dello Stato. Continuava tuttavia ad essere considerato con geloso sospetto, e solo grado a grado si riuscì alla piena affermazione della moderna dottrina della responsabilità ministeriale, quando i suoi membri furono ammessi al Parlamento.

« 4° Alla fine, in sul chiudersi del secolo decimottavo, il concetto del Gabinetto come corpo dello Stato comprende necessariamente: *a*) un certo numero di membri al Parlamento; *b*) che hanno le stesse idee politiche e sono scelti nel partito in maggioranza alla Camera dei Comuni; *c*) di un corpo che si propone la stessa politica; *d*) con una responsabilità comune che si risolve nella dimissione collettiva in caso di un voto di sfiducia del Parlamento; infine, *e*) di un corpo che accetta di essere subordinato ad un ministro principale. Così il Gabinetto si impose definitivamente alla moderna dottrina costituzionale e non subì ulteriori modificazioni » (1).

858. Il Parlamento e i Ministri. — I principî concernenti la composizione dei Gabinetti moderni secondo la descrizione che ne ha data il Traill, si possono considerare come derivati dalle mutevoli relazioni che si vennero creando fra il Parlamento e i ministri della Corona. Come abbiamo detto (n. 854), il Consiglio Nazionale fu sin da principio estremamente geloso del potere e

(1) TRAILL, *Il Governo centrale*, in « English Citizen Series », pag. 23-25.

Digitized by Google

dell'influenza di questo piccolo Consiglio privato e degli ufficiali della Corona che il re si associava nell'esercizio delle sue più importanti prerogative. Cercò pertanto di influire con tutti i mezzi sui ministri. Abbandonata ben presto, atteso il suo carattere rivoluzionario, la tendenza di rendere il re personalmente responsabile degli atti del potere esecutivo, il Parlamento non tardò ad accettare questa dottrina che il re non ha mai torto, che le violazioni della legge e del diritto perpetrate dal Governo sono sempre dovute, almeno in teoria, a cattivi consigli dati al re dai suoi consiglieri privati: essi soltanto possono ingannarsi e devono essere ritenuti responsabili di tutto il male, sebbene su questo punto la teoria riuscisse nel fatto alquanto oscura. Verso la fine del duodecimo secolo il Gran Consiglio depose Guglielmo Longchamp, gran Giustiziere e Cancelliere di Riccardo I, per abuso di potere. Durante il secolo XIV il Parlamento rivendicò a sè ed esercitò due o tre volte il diritto di nominare i ministri e i giudici; dichiarò decaduto il Tesoriere di Edoardo II e fece arrestare il suo Cancelliere per la parte avuta in atti illegali del re, ed alla fine di quel secolo (1386) mise in stato d'accusa Michele de la Pole, ministro di Riccardo II, sebbene potesse provare che aveva agito per ordine diretto del re. Nel secolo XVII una nuova accusa politica fu aggiunta alle precedenti e da quell'epoca i ministri si considerarono come responsabili sotto pena di esser tradotti in giudizio davanti al Parlamento, non solo per consigli illegali, ma anche per cattivi consigli dati alla Corona, per gravi errori politici, del pari che per flagranti violazioni della legge e del diritto costituzionale.

859. Scomparsa dello " impeachement ". — L'Atto del *Settlement* e la politica di Guglielmo e Maria inaugurarono il periodo definitivo della supremazia del Parlamento. Nella scelta dei ministri si incominciò a tener conto abitualmente della preferenza del Parlamento, e per conseguenza fu sempre più raro il caso dell'accusa di ministri (*impeachement*). All'accusa si sostituì il voto di sfiducia, che finì col prevalere esclusivamente. I ministri che non possono conseguire la maggioranza della Camera dei Comuni sulle loro proposte presentano le dimissioni, e così il Parlamento ha una continua e diretta influenza sull'azione del Governo.

860. Il potere esecutivo, — secondo il sistema inglese, e per quanto può essere descritto brevemente e correttamente —, si considera come costituito dal sovrano e da un certo numero di ministri nominati da lui. Tutta l'autorità effettiva appartiene al

Digitized by Google

Gabinetto, sebbene i ministri sieno legalmente soltanto i consiglieri del sovrano e gli affari si trattino in suo nome. Il vero ufficio del sovrano in questo sistema è quello di un consigliere ereditario stimato ed influente, il cui parere ha sempre una grande importanza per la sua posizione e per la continua famigliarità con gli affari dello Stato. Il re — e con questo si comprende anche la regina, quando il trono sia eventualmente occupato da una donna, mentre per consuetudine lo è sempre da persona di sesso maschile — è infatti (1), per quanto non conforme alla teoria legale, una specie di Ministro permanente, diverso dagli altri sopratutto per ciò che non risponde dei suoi atti davanti al Parlamento e il suo potere è pertanto minore.

861. Il sovrano non fa parte del Gabinetto, perchè questo incominciò a riunirsi con una certa frequenza sotto Giorgio I, che non sapeva l'inglese. Sino all'assunzione di Giorgio I il re assisteva sempre ai consigli di Gabinetto, e soltanto a cagione della sua ignoranza dell'inglese il sovrano ne rimase escluso. Un esempio analogo della curiosa facilità con la quale gli uomini di razza inglese rispettano i precedenti si può vedere nella consuetudine del Presidente della repubblica degli Stati Uniti di rivolgere al Congresso messaggi scritti. Washington e G. Adams prendevano personalmente parte al Consiglio quando si trattava di affari pubblici, ma il terzo presidente, Jefferson, che non era un buon oratore, preferì far uso di messaggi scritti. I presidenti venuti dopo di lui ne seguirono l'esempio, che diventò così una norma costituzionale.

862. Posizione del Gabinetto. — Il Gabinetto si compone dei principali ministri di Stato, e acquistò l'importante posizione presente nel Governo in seguito alla sua responsabilità davanti al Parlamento. Il principale interesse della storia costituzionale inglese si fonda nel continuo sforzo del Parlamento di affermare la sua supremazia su tutte le altre autorità dello Stato nella direzione del Governo; questa lotta terminò nel secolo XVIII colla completa vittoria del Parlamento; l'ultima conseguenza logica fu la concentrazione dell'autorità parlamentare nella Camera più popolare, quella dei Comuni. Il Parlamento ha sempre rivendicato a sè il diritto di dirigere il Governo in nome della nazione, fondamento di tutte le sue pretese; e da che le riforme seguite nella composizione della Camera dei Comuni fecero dei suoi membri i veri rappresentanti del popolo, la Camera dei Lordi, che rappresenta il principio ereditario, venne necessariamente

(1) Siccome il trono d'Inghilterra è occupato di solito da un maschio, si usa la parola *re* come distintivo di sovranità in ogni manifestazione di principî costituzionali.

Digitized by Google

perdendo gran parte della sua autorità politica. La Camera Alta si recluta di continuo con la creazione di nuovi Pari, tolti da tutte le categorie di uomini eminenti: scienziati, industriali, giuristi, diplomatici, giornalisti, poeti; ma si recluta per nomina, non per elezione; i suoi voti non sono controllati da un Corpo elettorale e così la Camera popolare acquistò una decisa prevalenza nella direzione degli affari.

863. Nomina dei Ministri. — La responsabilità dei ministri davanti al Parlamento costituisce la loro forza in quanto ne fa i suoi agenti: gli agenti di un'autorità sovrana hanno naturalmente parte di questa sovranità. Il re nomina uomini che godono la fiducia della Camera dei Comuni, procedendo a questo modo: egli manda a chiamare il capo riconosciuto del partito politico che ha la maggioranza nella Camera dei Comuni e lo incarica di costituire un Gabinetto. Se il capo crede che il suo partito lo approverà, se accetta siffatta responsabilità, dopo aver consultato altri uomini influenti del suo partito, presenta al sovrano una lista di parlamentari che propone come capi delle principali amministrazioni dello Stato. Il sovrano nomina i proposti, che sono, in generale, scelti nelle due Camere del Parlamento, dopo avervi dato prova delle loro attitudini. Sono in cotal guisa designati per la parte presa nelle discussioni parlamentari; raggiungono posizioni elevate grazie ai loro sforzi personali, alla loro abilità e si distinguono quasi sempre per speciali competenze. Il che è necessario per riuscire come ministri, imperocchè, quando sieno entrati nel Gabinetto, costituiscono una specie di Comitato della maggioranza della Camera dei Comuni, incaricato di guidare le discussioni e il lavoro legislativo del Parlamento, e di tenerlo al corrente, insieme al paese intero, di tutti gli affari importanti che la prudenza politica consente di dare alla pubblicità, applicando nella condotta quotidiana del Governo la politica approvata dai rappresentanti del paese.

864. Composizione del Gabinetto. — Il Gabinetto non si compone dello stesso numero di ministri. Undici titolari ne fanno sempre parte, e sono i seguenti: primo Lord della Tesoreria, Lord cancelliere, Lord presidente del Consiglio, Lord guardasigilli, Cancelliere dello Scacchiere, cinque Segretarî di Stato (Interno, Affari Esteri, Colonie, India e Guerra), primo Lord dell'Ammiragliato. A questi membri si aggiungono generalmente da tre a sei altre persone, secondo le circostanze; spesso, per esempio, il Presidente del Consiglio del Commercio; in generale, da qualche tempo, il Segretario capo per l'Irlanda; spesso il Presidente dell'Ufficio dell'amministrazione locale. Per quanto riguarda queste aggiunte, si segue la norma che tutti gli interessi che possono dar luogo ad importanti discussioni alla Camera dei

Digitized by Google

Comuni devono essere rappresentati nel Gabinetto da un ministro che possa prendere la parola, difenderli e risponderne davanti alla Camera. La parola *Ministero* è molto più ampia della parola *Gabinetto:* il primo si compone di tutti i funzionarî esecutivi che siedono al Parlamento, cioè dei funzionarî politici che presentano le dimissioni quando il Parlamento viene a trovarsi in minoranza alla Camera dei Comuni. Non tutti i ministri sono membri del Gabinetto: quello di Lord Salisbury nel 1897 si componeva di diciannove persone, ed oltre a queste vi erano al Parlamento quaranta ministri, che non facevano parte del Gabinetto (n. 886) (1).

865. Nessun deputato può accettare una pubblica funzione senza l'approvazione dei suoi elettori. Chi è nominato ministro decade dal mandato e deve presentarsi per la rielezione. Nella maggior parte dei casi trattasi di una formalità; l'opposizione, in siffatte circostanze, non scende in campo, e il ministro viene rieletto senza contrasto.

866. La consuetudine della Corona di scegliere soltanto il Primo ministro ed affidargli la cura di formare il Ministero ebbe origine, come l'assenza del sovrano dalle riunioni del Gabinetto, al tempo di Giorgio I, che non conosceva abbastanza gli uomini politici inglesi per scegliere i proprî ministri e ne lasciava la cura a Walpole.

867. Questo metodo di formare il Ministero è il risultato degli sforzi del Parlamento per mantenere la stretta responsabilità dei ministri del re davanti ad esso. Nessun membro della minoranza accetterebbe di entrare in un Gabinetto, e poichè i ministri devono difendere la loro politica davanti alle Camere, è preferibile che sieno membri di esse con tutti i privilegi connessi a questo titolo. Solo a questo modo si può mantenere la buona armonia desiderabile fra il Parlamento e i ministri.

868. Responsabilità ministeriale. — Se i ministri sono battuti su qualche questione importante alla Camera dei Comuni, o se sono colpiti da un voto di sfiducia, devono presentare le loro dimissioni. Così vuole la consuetudine, e si forma allora un nuovo Ministero che sia d'accordo con la maggioranza. I ministri devono presentare le dimissioni collettivamente, perchè il metodo migliore per assicurare la responsabilità del Governo, è quello di esigere che le decisioni sieno prese d'accordo; la Camera dei Comuni perderebbe qualsiasi effettiva influenza su di essi, se quantunque volte biasima un atto del potere esecutivo o respinge una mi-

(1) Nel 1914: Primo Lord del tesoro, Lord gran cancelliere, Presidente del Consiglio privato, Guardasigilli, Cancelliere dello Scacchiere, Segretario di Stato per l'interno, gli esteri, le colonie, l'India, la guerra e le munizioni, Primo Lord dell'ammiragliato, Segretario per la Scozia, Presidente del *board of trade*, Presidente del controllo delle amministrazioni locali, Presidente dell'ufficio d'agricoltura, Presidente dell'ufficio dell'educazione, Cancelliere del ducato di Lancaster, Segretario capo per l'Irlanda, Primo commissario dei lavori pubblici, *Attorney general*, Consigliere del lavoro.

Digitized by Google

sura proposta o sostenuta da esso, il Ministero potesse *buttare a mare* soltanto i ministri più particolarmente colpiti dal voto, mentre il Governo resterebbe in sostanza lo stesso. Se però un ministro colpito da un voto di sfiducia crede che la Camera dei Comuni nel suo voto ostile non rappresenti realmente l'opinione degli elettori, può consigliare la Corona a sciogliere la Camera e fare le nuove elezioni generali. Il sovrano deve attenersi a questo consiglio, e i ministri restano poi o si ritirano, secondo il risultato delle elezioni generali.

869. Giova aggiungere che si possono presentare casi eccezionali, nei quali la responsabilità conseguente ad un atto biasimevole ricade in modo così evidente e diretto sopra un ministro, che può aver agito senza il concorso o all'insaputa dei suoi colleghi, da considerare la sua dimissione separata come unica sanzione di questa responsabilità. Se ne ebbe un esempio memorabile nel 1851, quando Lord Palmerston, allora Segretario di Stato per gli Affari esteri, dovette lasciare il suo ufficio, per aver troppo palesemente approvato il colpo di Stato di Luigi Napoleone in Francia.

870. Posizione legale del Gabinetto. — La particolare origine storica del Gabinetto appare evidente nella sua posizione di fronte alla legge. Noi abbiamo veduto (n. 856), che il Gabinetto non è riconosciuto dalla legge; la sua esistenza, come quella di altre istituzioni politiche inglesi, è fondata sulla consuetudine. I ministri speciali che formano il Gabinetto, hanno titolo legale come consiglieri della Corona, costituiscono, in altri termini, il potere esecutivo, in quanto sono membri del Consiglio privato. Essi devono prestar giuramento come membri di questo corpo prima di poter agire come persone di fiducia del sovrano. Ma allo stesso Consiglio privato, d'altronde, da oltre due secoli, non si chiese mai un parere. Esso nulla ha di comune con le funzioni che possono esercitare dodici o quindici ministri per ciò solo che gli appartengono; non è responsabile dei consigli che dànno, e non esercita su di essi alcun controllo. Inoltre, i membri del Consiglio privato sono nominati a vita. I capi della minoranza alla Camera dei Comuni, per quanto decaduti da ministri, continuano ad essere membri del Consiglio privato, ed avrebbero quindi ancora, legalmente parlando, lo stesso titolo di dar parere alla Corona.

871. Iniziativa del Gabinetto in materia legislativa. — Come erede del diritto di iniziativa in materia legislativa, diritto che apparteneva una volta alla Corona, il Gabinetto regola e dirige i lavori delle Camere. Il Parlamento occupa la maggior parte del tempo ad esaminare le sue proposte, e nella procedura parlamentare i ministri sono di continuo chiamati a dirigere e agevolare il lavoro.

872. Il Primo Ministro. — La continuità politica e il vigore nell'Amministrazione si conseguono nel Gabinetto con la sua dipendenza

Digitized by Google

da un Primo Ministro. Questo capo del Governo assume generalmente l'ufficio di Primo Lord della Tesoreria, ove non ne preferisca un altro. Il primo posto nel Gabinetto gli viene dato non dalle funzioni che esercita, ma dall'essere il capo riconosciuto del suo partito. Preferisce di solito le funzioni di Primo Lord della Tesoreria, perchè sono quasi nominali e gli lasciano quindi la più ampia libertà di esercitare le sue funzioni di capo del Governo.

873. Le Amministrazioni dello Stato. — Tali sono le relazioni del Gabinetto colla Corona e col Parlamento. Vediamo ora le sue funzioni amministrative e governative come potere esecutivo, consideriamo cioè i ministri a capo delle singole amministrazioni che da essi dipendono. Queste amministrazioni centrali non possono essere descritte brevemente e semplicemente come in altri paesi, dove precise Costituzioni scritte, o iniziative di monarchi assoluti diedero loro la forma presente. In Inghilterra sono avvolte in mille complicazioni, determinate da quello sviluppo complesso che caratterizza le istituzioni di quel paese.

874. I grandi Ufficî dello Stato. — Anche senza entrare in molti particolari, è possibile determinare con una certa chiarezza, e relativamente in poche parole, lo schema dell'Amministrazione centrale. Ci occuperemo più innanzi (n. 879) della Tesoreria. L'amministrazione dell'interno (*Home Office*) dirige la polizia, si occupa sino ad un certo punto della magistratura locale e dell'amministrazione delle carceri, consiglia il sovrano nel conferimento delle grazie ed in nome del Parlamento cura l'applicazione delle leggi che regolano le questioni di lavoro. Il Ministero degli Affari Esteri (*Foreign Office*), quello delle Colonie (*Colonial Office*), quello della Guerra (*War Office*) e quello dell'India (*India Office*), non hanno bisogno di ulteriori definizioni: le rispettive competenze risultano dai nomi.

875. Questi cinque grandi ufficî, dal punto di vista storico, sono veri rampolli di quello di Primo segretario di Stato del re. Per effetto di uno di quei procedimenti frequenti nell'evoluzione costituzionale inglese, un alto funzionario con questo titolo si affermò da antichissimo tempo e diventò uno dei ministri di fiducia della Corona. Fu dapprima un consigliere preferito del re, adoperato per tutte le missioni più confidenziali; più tardi prese un posto ufficiale e incominciò ad assumere funzioni importanti. Alla fine l'ufficio si dovette sdoppiare, istituendo due Primi segretarî di Stato, che si completavano l'un l'altro. Così finì con l'essere quintuplicato, per conseguire una migliore distribuzione dei servizî. Vi sono dunque ora cinque Primi segretarî di Stato, che si dividono lo stesso ufficio e teoricamente hanno le stesse funzioni, mentre di fatto ciascuno dirige la sua particolare amministrazione. È una delle più curiose e caratteristiche evoluzioni delle istituzioni costituzionali inglesi.

Digitized by Google

876. Ammiragliato, Ufficio del Commercio, Ufficio dell'Amministrazione locale. — L'Ammiragliato è il Ministero della Marina. È presieduto da una Commissione di sei membri, composta di un presidente, Primo Lord dell'Ammiragliato e di cinque *Junior Lords*.

L'Ufficio del commercio (*Board of trade*) è formalmente un vero Comitato del Consiglio privato. Viene costituito al principio di ciascun regno con uno speciale decreto reale, e si compone nominalmente « di un presidente e di alcuni membri di diritto, tra i quali il Primo Lord della Tesoreria, il Cancelliere dello Scacchiere, i Primi segretarî di Stato, il Presidente della Camera dei Comuni e l'Arcivescovo di Canterbury » (1). Da molto tempo però ha perduto qualsiasi contatto col Consiglio privato e la forma stessa dell'azione collettiva. In pratica è ora rappresentato dal Presidente. Le sue attribuzioni e i suoi doveri sono numerosi e importanti. Consiglia le altre amministrazioni in tutte le questioni commerciali e costituisce l'Ufficio di statistica del regno; esercita il controllo dello Stato sulle strade ferrate, sulle navi che trasportano passeggeri, sulle navi mercantili, esamina e nomina i capitani e i secondi della marina mercantile, provvede all'esecuzione delle leggi relative ai porti e ai fari, al servizio dei piloti, fornisce i tipi dei pesi e delle misure, dirige la Zecca e l'amministrazione delle Poste e dei Telegrafi.

L'Ufficio del Governo locale (*Local Government Board*) formalmente costituisce del pari un Comitato del Consiglio privato, ma in realtà non ha i caratteri di un Comitato, nè l'azione collettiva di un ufficio. È un'amministrazione isolata, completamente indipendente, diretta da un presidente. Gli altri membri, il Lord Presidente del Consiglio, i cinque Primi segretarî di Stato, il Guardasigilli e il Cancelliere dello Scacchiere non hanno in realtà alcuna parte nell'amministrazione. L'Ufficio, col mezzo delle Autorità locali del regno, vigila all'applicazione delle leggi relative alla sanità pubblica, all'assistenza dei poveri e all'amministrazione locale, attribuzioni più importanti, per la vita quotidiana del paese, di quelle di qualsiasi altra amministrazione. Esamina anche in modo speciale i disegni di legge che riguardano gli interessi privati e ne forma argomento di speciali relazioni.

877. L'Ufficio dell'Agricoltura. — Nel 1889 venne creato un altro Ministero che doveva essere in teoria un *Board*, ma in realtà costituì una nuova amministrazione distinta, rappresentata dal presidente. Dal 1883 era stata affidata ad un Comitato del Consiglio privato la sor-

(1) TRAILL, op. cit., pag. 126, 127.

Digitized by Google

veglianza degli interessi agricoli del regno; nel 1889 ebbe ordinamento meglio definito, con più ampî poteri, sotto il nome di Ufficio d'Agricoltura (*Board of Agricolture and Fisheries*), composto nominalmente del Lord Presidente del Consiglio, dei cinque Primi segretarî di Stato, del Primo commissario del Tesoro, del Cancelliere dello Scacchiere, di quello del Ducato di Lancastro e del Segretario per la Scozia; in realtà, come si è detto, l'amministrazione dipende esclusivamente dal Presidente. Le sue attribuzioni comprendono la raccolta e la pubblicazione delle notizie che possono servire agli interessi agricoli, l'aiuto e l'incoraggiamento delle inchieste e delle indagini sui processi agricoli, sui metodi di coltivazione, sul mantenimento delle foreste, sull'ispezione e la sovvenzione delle scuole agrarie, le attribuzioni connesse alle funzioni dei commissarî agrarî, dei commissarî dei lavori e degli edificî pubblici, l'applicazione delle leggi sulle epizoozie, e varie altre attribuzioni analoghe.

878. Il " Post Office „ — è una suddivisione del *Board of Trade*, ed ha a capo il Mastro generale delle Poste. Da esso dipendono il servizio delle poste e la rete telegrafica del paese, che è proprietà del Governo; dirige altresì le casse di risparmio postali.

879. Il Tesoro. — La storia di questa amministrazione, considerata come la più importante, può servire anche come un altro esempio tipico dell'evoluzione di un'amministrazione inglese. In origine il principale ministro finanziario della Corona era il Lord Gran Tesoriere, al quale si aggiunse ben presto il Cancelliere dello Scacchiere. Durante il regno di Giorgio I l'importante ufficio del Gran Tesoriere, secondo l'espressione inglese, venne affidato ad una Commissione (*put into commission*). La Commissione dei « Signori commissarî incaricati di esercitare le attribuzioni del Lord Gran Tesoriere » si componeva del Primo Lord del Tesoro, del Cancelliere dello Scacchiere e di tre altri membri (*Junior Lords*). L'evoluzione fu rapida come per gli altri ufficî creati in Inghilterra: ben presto l'ufficio cessò di agire collettivamente e le sue attribuzioni si concentrarono nelle mani del Cancelliere dello Scacchiere; il posto di Primo Lord, occupato quasi sempre dal 1762 dal Primo Ministro, perdette a poco a poco qualsiasi relazione con la Commissione del Tesoro, della quale conservò la presidenza onoraria, per guisa che chi la teneva potè dedicare tutta la sua attività alle sue funzioni politiche (n. 872) e i *Junior Lords* attesero alle loro funzioni parlamentari.

880. Il Cancelliere dello Scacchiere — è adunque il capo effettivo dell'amministrazione del Tesoro, e come tale ha una delle posizioni più eminenti e la massima importanza nel Governo dello Stato. Controlla le entrate e le spese pubbliche, presenta al Parlamento, sotto forma di un *bilancio annuale*, il riassunto

Digitized by Google

delle somme richieste dai pubblici servizî e di quelle che si possono ritrarre dalle entrate esistenti o proposte, aggiungendovi speciali disegni di legge per aumentare o diminuire le imposte secondo che il bilancio presenta un disavanzo o lascia un margine attivo.

881. I Preventivi. — Le varie amministrazioni compilano i proprî bilanci preventivi (*estimates*) e li sottopongono al Cancelliere dello Scacchiere, che ha su di essi un ampio diritto di revisione. Per conseguenza, senza l'esplicita approvazione del Tesoro non si può modificare il personale delle varie amministrazioni, nè distribuire diversamente il lavoro tra le singole aziende, quantunque volte si richiedano per ciò spese supplementari.

882. Guglielmo Gladstone, con il suo energico carattere, essendo Primo Ministro, tenne per ben due volte i due ufficî di Primo Lord del Tesoro e di Cancelliere dello Scacchiere, mettendo una volta di più il Primo Lord a contatto effettivo con la sua amministrazione.

883. Amministrazioni del Consiglio privato. — Il Consiglio privato conserva ancora qualche attribuzione effettiva sebbene sostituito dal Gabinetto come Consiglio della Corona, e privo di qualsiasi effettivo potere di controllo esecutivo, in seguito alla costituzione delle varie amministrazioni indipendenti. La principale è la direzione dell'Ufficio della pubblica istruzione, che si compone del Lord presidente del Consiglio, suo capo nominale, e di alcuni membri di diritto fra i quali il Cancelliere dello Scacchiere e il Segretario di Stato per l'Interno. A questa amministrazione è affidata l'istruzione pubblica del paese: l'ufficio ha conservato azione collettiva e carattere collegiale. Il Consiglio privato ha inoltre importanti attribuzioni giudiziarie delle quali parleremo a suo luogo (n. 924).

884. Il Guardasigilli — ha l'unica funzione importante di custodire il Gran Sigillo dello Stato per apporlo sui documenti che lo richiedono; ma l'ufficio dà a chi lo occupa il diritto di far parte del Gabinetto. Si aggiunga che il Guardasigilli, in ragione delle sue minuscole attribuzioni, può occuparsi dell'indirizzo politico del Gabinetto. In generale l'ufficio viene conferito a giovani intelligenti e colti, che non sono disposti ad assumere troppo gravi cure amministrative.

885. Il Cancelliere del Ducato di Lancaster. — È una carica le cui attribuzioni, secondo un'antichissima consuetudine, vengono conferite ad un vice-cancelliere; eminenti uomini politici assumono volentieri questo ufficio per poter far parte del Gabinetto e assicurargli i loro consigli e la loro influenza con poca fatica.

886. Sottosegretarî politici. — Presso i principali ministri si nominano talvolta sottosegretarî di Stato le cui funzioni hanno una considerevole importanza. Il sottosegretario di Stato assume l'ufficio e lo lascia col proprio partito, non ha posto nel Gabinetto, ma ne divide

Digitized by Google

la buona e l'avversa fortuna di fronte alla Camera dei Comuni. E l'interprete parlamentare del suo capo. Se, per esempio, il Ministro degli Affari Esteri o un altro membro del Gabinetto, la cui amministrazione dà luogo a frequenti discussioni e a numerose interpellanze nella Camera dei Comuni, appartiene a quella dei Lordi, egli è rappresentato nella Camera dei Comuni dal sottosegretario di Stato che prende la parola come portavoce del ministro. In questo modo è assicurata la rappresentanza dei ministri nelle due Camere (n. 864).

887. Amministrazione della Scozia e dell'Irlanda. — Gli affari della Scozia competono ad un Lord avvocato, consigliere legale del Governo per tutti gli interessi della Scozia, e ad un segretario intermediario fra i membri scozzesi del Parlamento e il ministro, e interprete ufficiale dei ministri per tutti gli affari concernenti la Scozia nella Camera dei Comuni. Il Lord avvocato della Scozia è ufficialmente subordinato al segretario di Stato per l'Interno.

Il potere esecutivo irlandese, almeno formalmente, è distinto dall'inglese, ed affidato ad un Lord luogotenente e ad un Consiglio privato; di fatto però spetta al Gabinetto inglese, che lo esercita col mezzo di un segretario capo del Lord luogotenente, membro della Camera dei Comuni e chiamato a far parte del Gabinetto quandi gli affari dell'Irlanda hanno una certa importanza. In teoria questo segretario è subordinato al Lord luogotenente; di fatto, grazie alle sue relazioni col Gabinetto e col Parlamento, dispone anche di lui.

888. Il Lord Cancelliere, — unico membro legale del Gabinetto, è un funzionario giudiziario ed esecutivo. Si vedranno più innanzi le sue attribuzioni.

889. Il Gabinetto come potere esecutivo. — Sarebbe un grave errore supporre che il Gabinetto, il quale è effettivamente un Comitato della Camera dei Comuni, che trae la sua autorità dalla fiducia di questo corpo, sia un semplice comitato privo d'importanza come corpo esecutivo del regno. I ministri hanno ereditato in cotal guisa le antiche prerogative della Corona; e il Parlamento trovasi effettivamente alla loro dipendenza per quanto concerne la sua efficacia nel Governo. Quasi tutte le leggi importanti sono di loro iniziativa, e da essi dipende in gran parte il successo del lavoro parlamentare. Possono fare trattati di qualsiasi importanza con potenze straniere; dare un determinato indirizzo alla politica della metropoli verso le colonie; provvedere all'amministrazione dell'India, distribuire le forze di terra e di mare, modificare la loro politica riguardo a qualsiasi Stato

Digitized by Google

estero del pari che a qualunque colonia inglese, mutamenti che possono riguardare i più importanti interessi dell'Inghilterra e costringere il paese ad atti gravissimi. Tutto questo anche senza consultare il Parlamento, del quale si proclamano i servitori: la Camera dei Comuni può punirli, non prevenirli.

890. Il Parlamento: 1. La Camera dei Comuni. — Scriveva Spencer Walpole, che « Parlamento, nel secolo XIX, secondo il linguaggio ordinario, vuol dire Camera dei Comuni. Quando un ministro consulta il Parlamento, si intende la Camera dei Comuni; quando viene sciolto, si scioglie la Camera dei Comuni. Nuovo Parlamento vuol dire nuova Camera dei Comuni » (1). Tale fu il risultato dell'evoluzione politica dell'Inghilterra. Gli avvenimenti che ad essa condussero durarono quasi cinque secoli. Per un lungo periodo, che fu quello della formazione del Parlamento, la Camera dei Comuni ebbe una posizione evidentemente e naturalmente subordinata ai Lordi spirituali e temporali; il re e la nobiltà rappresentavano le parti principali nella Costituzione. I *Commoners* rappresentavano nel Parlamento le città, e da principio avevano qualche importanza soltanto per votare le tasse. Quando la Camera che fu chiamata dei Comuni cominciò ad affermare una distinta e separata esistenza verso la metà del secolo XIV (n. 852), non era un corpo omogeneo; comprendeva insieme i cavalieri delle contee e i borghesi delle città e passò molto tempo prima che i cavalieri smettessero le loro esitanze tra la Camera dei Lordi e quella dei Comuni. Erano uomini importanti nelle rispettive contee, ed avevano comune coi rappresentanti delle città soltanto il modo col quale venivano inviati al Parlamento, cioè l'elezione, differendo per posizione sociale e per condizioni economiche. Il tempo fece però sparire le differenze fra i due gruppi che costituivano la Camera dei Comuni; anche i cavalieri delle contee si avvidero che i loro interessi erano identici a quelli dei borghesi, perchè dovevano deliberare principalmente sulle imposte, argomento che li interessava del pari, e si unirono ad essi.

891. Differenze storiche fra i rappresentanti delle contee e quelli dei borghi. — Il vero scopo della Corona, facendo della Camera dei Comuni, per quanto era possibile, un corpo rappresentativo, pare fosse quello di indurre tutta la nazione ad appoggiare il Governo del re. Così fin da principio, la Camera bassa fu una

(1) *L'elettorato e la legislazione*, in « English Citizen Series », pag. 48, 55, Londra 1901.

Digitized by Google

vera Assemblea rappresentativa. I cavalieri di contea erano eletti « nella Corte di contea coll'approvazione generale di tutto il paese »; i borghesi delle città erano scelti dagli uomini liberi dei borghi, corpo elettorale più o meno numeroso, secondo gli statuti particolari di ciascuna città, in generale con sufficiente larghezza per comprendere le migliori classi dei cittadini. La decadenza delle città e la restrizione dei loro privilegi furono cagione della scandalosa decadenza della Camera dei Comuni alla fine del secolo XVIII e in principio del successivo, per cui essa non rappresentò più il paese, e le colonie d'America furono indotte alla ribellione. Sin dal regno di Enrico VI, cioè dalla prima metà del secolo XV, il diritto elettorale venne limitato nelle contee ai liberi proprietarî che avevano un annuo reddito di quaranta scellini. A quell'epoca siffatto reddito costituiva una ricchezza; E. Rogers (1) calcola che quaranta scellini, quanto a potenza di acquisto, equivalessero a duemila lire italiane al principio del ventesimo secolo. Questa base del diritto elettorale rimase immutata sino alle riforme parlamentari del secolo XIX; a misura che il paese diventava più ricco e il valore del denaro diminuiva riuscì ad estendersi e a diventare più liberale. In quella vece, il diritto elettorale delle città andò di male in peggio. Si venne infatti restringendo, e le città che mandavano rappresentanti al Parlamento, in seguito alla loro decadenza o per l'aumento e la nuova distribuzione della popolazione del regno, rappresentarono sempre meno la popolazione urbana dell'Inghilterra. A quando a quando venivano attribuiti rappresentanti a qualche nuovo borgo, ma gli sforzi per meglio regolare la rappresentanza erano cessati prima che cominciasse il periodo del grande aumento della popolazione, dello sviluppo ingente di ricchezza che ha fatto dell'Inghilterra la nazione presente. Erano rappresentate alla Camera dei Comuni specialmente le città delle contee meridionali, dove si trovavano i maggiori centri di popolazione; ma a poco a poco avevano perduto la loro importanza, mentre il centro di gravità della nazione si trasferiva verso le contee del centro e dell'ovest. Nascevano allora Liverpool, Manchester, Birmingham; mentre le città meridionali, insieme alla loro importanza, avevano perduto i loro abitanti. Alcune cadevano in rovina, ed erano assorbite dalle proprietà vicine, i cui possessori ne ereditavano il territorio; altre, in una decadenza meno profonda, subivano del pari l'influenza dei signori vicini, dai

(1) *Interpretazione economica della Storia* (ingl.), pag. 32, Londra 1881.

Digitized by Google

quali dipendevano più o meno gli elettori. Così avvenne che la maggioranza dei seggi alla Camera dei Comuni appartenne virtualmente ai grandi proprietarî, dominanti in quella dei Lordi.

892. Nel 1801 la Camera dei Comuni si componeva di 658 deputati; 425 erano nominati da 252 persone. Si aggiunga che 309 dei 513 inviati dall'Inghilterra e dal paese di Galles dovevano la loro elezione al Ministero, o a 162 persone influenti (1).

893. Borghi e Contee. — Gli abitanti dei borghi non avevano alcuna partecipazione all'elezione dei rappresentanti delle contee. Le contee erano distretti essenzialmente rurali, ad esclusione delle città. Così la contea di Derby, agli effetti della rappresentanza parlamentare, era l'intero territorio della contea ad esclusione delle città.

894. Riforma parlamentare. — Per rimediare a questo stato di cose furono intraprese le celebri riforme del secolo XIX, che fecero della Camera dei Comuni un'Assemblea effettivamente rappresentativa e nazionale, assicurandole il primo posto nella Costituzione. Nel 1832 venne profondamente riformato il diritto elettorale e nello stesso tempo si procedette ad una riforma delle circoscrizioni. Città ridotte a pochi abitanti perdettero la loro rappresentanza, che venne attribuita in eque proporzioni ai nuovi centri di popolazione. Nelle contee il diritto di voto, oltre a quelli che possedevano terre in piena proprietà, venne esteso a coloro che le tenevano in affitto (*copyhold estates*) e ai fittavoli che ritraevano un annuo reddito netto non inferiore a 1250 lire italiane (50 Ls.). Il diritto elettorale nei borghi venne conferito a tutti i capi di famiglia la cui casa dava un annuo reddito corrispondente a 250 lire (10 Ls.), e così la rappresentanza si trovava affidata principalmente alle classi medie. Nel 1867 una nuova riforma delle circoscrizioni elettorali aumentò da 54 a 60 il numero dei deputati della Scozia, e introdusse altre eque riforme nella distribuzione della rappresentanza. Nel medesimo tempo venne largamente esteso il diritto elettorale: nei borghi venne conferito a tutti i capi di famiglia e ai locatarî che pagavano non meno di 250 lire annue (10 Ls.); nelle contee, oltre ai proprietarî che avevano un reddito di 40 scellini, venne conferito a tutti i fittavoli e a tutti i possessori di *copyhold estates*, i quali avevano un reddito di 125 lire all'anno (5 Ls.), nonchè ai proprietarî il cui reddito raggiungeva 250 lire all'anno (10 Ls.). Queste istituzioni elettorali durarono immutate per altri venti anni, sino al 1884 in cui una terza riforma diede al diritto elettorale il suo

(1) WALPOLE, op. cit., pag. 55.

Digitized by Google

ordinamento presente. Per l'elettorato nelle contee si richiesero le stesse condizioni che per quello dei borghi; più di due milioni e mezzo di elettori furono così aggiunti a quelli inscritti sulle liste, e nel 1900 vi erano in tutto il Regno Unito 6.732.613 elettori. Il diritto elettorale per i proprietarî e i locatarî (*household and lodger franchise*) è ora identico in tutto il regno.

895. La parola « occupante » (*occupier*) si usa in Inghilterra come sinonimo della parola locatario (*lodger*); l'occupazione richiesta per conseguire il diritto elettorale deve avere un valore netto annuo di 250 lire (10 Ls.). L'occupazione che è conseguenza d'un ufficio, d'un servizio, o d'un incarico qualsiasi, agli effetti elettorali si considera come equivalente a quella per la quale si paga un affitto, computando la cifra alla quale esso sarebbe determinato.

896. Nel 1885 si procedette ad una nuova circoscrizione elettorale (*Redistribution act*) che soppresse ottantun borghi inglesi, due scozzesi, ventidue irlandesi nelle contee in cui erano compresi; diede nuovi deputati a quattordici borghi inglesi, a tre scozzesi e a due irlandesi e creò trentatrè nuovi collegi urbani. Le maggiori città, che eleggevano parecchi deputati, vennero divise in collegi distinti e divise del pari furono le contee, per guisa che ciascuna suddivisione eleggesse un solo deputato col sistema del voto uninominale (1). In seguito a queste modificazioni il numero complessivo dei deputati alla Camera dei Comuni da 658 aumentò a 670.

897. Voto multiplo. — La legge inglese ha in materia elettorale una singolare disposizione: gli elettori che possiedono le prescritte condizioni di proprietà o di censo in parecchi collegi, possono votare in ciascuno di essi per le elezioni alla Camera dei Comuni. A questo modo, siccome le elezioni non seguono lo stesso giorno nei varî collegi, un elettore può votare in parecchi luoghi e per parecchi deputati.

898. Secondo la statistica pubblicata dall' « Annuario politico » (*Statesman Year-Book*), pel 1897 le contee inglesi mandarono alla Camera 253 deputati, i borghi 237, le università 5; le contee scozzesi 39, i borghi 31, le università 2; le contee irlandesi 85, i borghi 16, le università 2. Complessivamente le contee 377, i borghi 284, le università 9 (2).

899. Le riforme del 1884-85, contro l'uso prevalente, si applicarono alla Scozia e all'Irlanda come all'Inghilterra. Le riforme precedenti si erano applicate esclusivamente all'Inghilterra e al Paese di Galles, mentre la Scozia e l'Irlanda conservavano la loro legislazione speciale.

---

(1) Venne così stabilito quello che in Francia si chiama *scrutin d'arrondissement* (n. 402).

(2) Nel 1914 i deputati sono 670, cioè: Inghilterra: Londra 62, altre città 164, università 5, contee 234: totale 465. Galles: città 11, contee 19, totale 30. Scozia: città 31, università 2, contee 33. Irlanda: città 16, università 2, contee 85.

Digitized by Google

Ora anche la delegazione irlandese alla Camera dei Comuni rappresenta veramente il popolo dell'isola.

900. La legge del 1885, dividendo le grandi città in collegi elettorali uninominali, ha fatto scomparire i collegi trinominali (*three-cornered constituencies*), istituiti nel 1867 per dare una rappresentanza alla minoranza. In questi collegi di tre deputati, ciascun elettore votava per due, e dove se ne dovevano nominare quattro votava per tre, col proposito di assicurare alla minoranza, che riusciva a rimanere compatta, l'elezione di un deputato su tre o su quattro. Il sistema non diede in pratica buoni risultati e fu abbandonato.

901. Elezione e Durata del mandato. — I deputati sono eletti per sette anni a voto segreto. Sono eleggibili tutti i cittadini, eccetto i ministri del culto delle Chiese d'Inghilterra, di Scozia e della Chiesa cattolica, gli sceriffi e gli altri funzionarî incaricati delle elezioni, ed i Pari d'Inghilterra e di Scozia. I Pari di Irlanda che non sono membri della Camera dei Lordi sono eleggibili, e parecchi furono infatti eletti deputati, tra altri Lord Palmerston. Gli ineleggibili non possono naturalmente entrare, nè aver voto alla Camera.

902. Nessuna Camera dei Comuni durò per sette anni; la *legislatura* venne troncata quasi sempre prima del termine, per riconvocare il corpo elettorale. La media durata dei Parlamenti (*Legislatura*) inglesi, non superò i quattro anni; il più lungo, nel 1820, durò sei anni, un mese e dodici giorni.

903. Il voto segreto non è determinato dalla legge. Nel 1872 venne introdotto da una legge provvisoria per un anno, e si continuò a rinnovarla.

904. Per l'elettorato non si richiede ora più alcuna condizione di censo, ma siccome i deputati non hanno alcuna retribuzione o compenso, bisogna, naturalmente, che abbiano un certo reddito, a meno che non sieno mantenuti dai rispettivi elettori, come è qualche volta avvenuto, specie per rappresentanti delle classi operaie.

905. Convocazione e Proroga. — Nessuna disposizione di legge determina in quale epoca debbano aver luogo le elezioni. Il Parlamento viene convocato dalla Corona, con un atto che, come gli altri, emana effettivamente dai ministri; l'epoca nella quale hanno luogo le elezioni, viene annunciata con decreti (*writs*) inviati agli sceriffi (n. 848). Così il sovrano, ed effettivamente il Gabinetto, può prorogare il Parlamento; la proroga può avvenire e ripetersi per decreto reale o per deliberazione della Camera.

906. Il nuovo Parlamento deve essere convocato trentacinque giorni almeno prima del giorno della sua riunione; se è prorogato, deve essere convocato almeno quattordici giorni prima. Secondo la consuetudine, il Parlamento si convoca verso la metà di febbraio e la sessione dura sino alla metà d'agosto.

Digitized by Google

907. Se durante la sessione rimane vacante un collegio, la Camera chiede che sieno convocati gli elettori; durante la proroga la domanda viene presentata dal presidente.

908. Dal 1867, anche in caso di passaggio della Corona il Parlamento rimane, mentre sino al 1695, insieme al monarca, doveva esser rinnovato anche il Parlamento. Una legge di quell'anno dispose che il Parlamento avrebbe durato ancora sei mesi dopo la morte del re, salvo che egli lo avesse sciolto. Ora, se muore il sovrano, il Parlamento deve riunirsi immediatamente; se fosse già sciolto, ma ancora non avessero avuto luogo le elezioni, esso è richiamato in vita per sei mesi, se è necessario; giammai per un termine più lungo.

909. Ordinamento della Camera dei Comuni. — I Comuni eleggono il loro presidente (*speaker*); il segretario e il questore (*sergeant at arms*) sono nominati dalla Corona. I lavori della Camera sono diretti dal Gabinetto nel modo che abbiamo veduto (n. 871). Secondo la consuetudine, alcuni giorni della settimana sono destinati all'esame delle proposte di iniziativa parlamentare, ma la maggior parte del tempo è dedicata ai progetti del Governo (*Government bills*). La maggioranza li affida ai capi del suo partito, i ministri, e per tutta la sessione si combattono da un lato la maggioranza, cioè il partito ministeriale, dall'altro la minoranza, cioè l'opposizione.

910. Nel centro della sala occupata dalla Camera dei Comuni è una vasta navata. Il seggio del Presidente sorge abbastanza alto all'uno dei capi; al disotto si trovano i seggi e i tavolini dei segretarî; una gran tavola che occupa una parte della navata centrale, e su di essa si depongono la mazza del Questore, i libri, le carte, le urne delle petizioni. I banchi dei deputati sono schierati ai due lati della navata: quelli a destra del presidente sono occupati dalla maggioranza, quelli a sinistra dall'opposizione. I Ministri, capi del partito che è al potere, siedono al banco di faccia al Presidente, oltre la gran tavola, che si chiama il Banco del Tesoro; i Capi dell'opposizione prendono posto sul banco di fronte, presso il tavolo, e vengono così a trovarsi in faccia ai Ministri.

911. Il numero dei Pari ereditarî inglesi non è determinato. La Corona, cioè il Ministero, può crearne a piacer suo, come avviene di frequente. Due terzi dei Pari oggi viventi sono stati nominati nel solo secolo XIX. Il numero dei Pari di Scozia e d'Irlanda è invece limitato dalla legge.

912. 2. Camera dei Lordi: sua composizione. — Nel 1896 la Camera dei Lordi si componeva di 486 Pari ereditarî inglesi (duchi, marchesi, conti, visconti e baroni), due arcivescovi e ventiquattro vescovi appartenenti alla Camera in ragione delle loro funzioni; sedici Pari, rappresentanti la Scozia, eletti dai Pari scozzesi per la durata della legislatura; ventotto Pari irlandesi

Digitized by Google

eletti dai loro colleghi a vita; infine quattro giudici come consiglieri d'appello ordinarî (nn. 915-923, 924), che siedono a vita in ragione del loro ufficio. In tutto 570 membri, numero che nel 1900 troviamo aumentato a 593 (1).

913. La Camera dei Lordi è convocata insieme a quella dei Comuni con unico decreto reale.

914. La Camera dei Lordi e la Legislazione. — La Camera dei Lordi legalmente è uguale in tutto a quella dei Comuni; nel fatto però, come abbiamo veduto (nn. 859, 868, 890) è molto inferiore. Secondo la legge, ogni atto del potere legislativo deve essere approvato dalle due Camere; ma quella dei Lordi si guarda bene dal negare il suo consenso quando la Camera dei Comuni è decisa ed ha evidentemente il concorso della nazione; la Camera dei Lordi considera allora come doverosa la più completa acquiescenza. La sua funzione legislativa è stata esattamente definita come un'accurata revisione. Può saggiamente ed efficacemente opporsi ai Comuni quando sia dubbia la volontà del paese. Ad ogni modo la sua adesione deriva piuttosto da un esatto apprezzamento politico che da qualsiasi timore e a questo modo conserva una certa influenza.

915. La Camera dei Lordi come Corte Suprema. — La Camera dei Lordi è inoltre in teoria, come in fatto, la Suprema Corte d'appello dell'Inghilterra, sebbene dopo avere ereditate le funzioni giudiziarie del Gran Consiglio dell'epoca normanna, abbia da molto tempo cessato di esercitarle. Queste funzioni sono ora attribuite al Lord Cancelliere, che è di diritto Presidente della Camera dei Lordi, ed a quattro consiglieri d'appello ordinarî che sono giudici dotati di grande esperienza e nominati Pari a vita appunto per tale ufficio. Questi Lord giudici speciali sono talvolta assistiti da altri, già consiglieri nelle Corti giudiziarie più elevate o particolarmente versati in materia di leggi.

916. La Legislazione — si può dire adunque opera principale della Camera dei Comuni interpretata dai membri giudiziarî della Camera dei Lordi. Questa ha, come quella, il diritto di fare le leggi, ma non ne usa quando l'opinione pubblica si sia nettamente pronunciata. Anche il sovrano ha il diritto teorico di rifiutare la sua approvazione ad una legge; ma il sovrano dipende

(1) Nel 1914: 615 membri, cioè 3 principi reali, 2 arcivescovi, 24 vescovi, 542 pari del Regno Unito, 16 pari scozzesi eletti per la legislatura e 28 pari irlandesi a vita. Si aggiungono i 4 giudici d'appello.

Digitized by Google

dai ministri, questi dai Comuni e perciò una legge viene sempre approvata.

917. La Costituzione inglese — si compone di leggi e di consuetudini. Si fonda su documenti importanti come la ***Magna Charta***, che fu però in origine un semplice atto della volontà reale. Grandi leggi come quella dei diritti (***bill of rights***) costituiscono il fulcro del suo sistema politico, ma è una legge non diversa dalle altre. Non v'è Costituzione scritta; teoricamente il Parlamento può modificare i principî e la struttura di tutte le istituzioni inglesi con una legge ordinaria. Vi è però la pubblica opinione, che in Inghilterra è eminentemente conservatrice: il Parlamento giammai oserebbe sfidarla.

918. Sir Erskine May rende omaggio allo spirito conservatore del popolo che serba siffatta forma di Governo, quando scrive che « mai si è imposta al Parlamento una riforma che l'esperienza abbia poi approvata, come nessuna agitazione si sottrasse alla condanna della posterità » (1).

919. Il sistema giudiziario. — L'amministrazione della giustizia in Inghilterra è stata sempre molto accentrata. Da antichissimi tempi, i giudici della Corte reale andavano in giro, tenendo le loro Assise (*sittings*) in varî centri del regno, per evitare ai litiganti la noia e la spesa di adire sempre alle Corti di Londra. Ma questi giudici di circuito andavano da un luogo all'altro secondo gli ordini speciali delle Autorità centrali e nessuna permanente relazione avevano con le contee dove tenevano le loro sedute: venivano da Londra, dipendevano da Londra ed ivi ritornavano a giro compiuto. Si aggiunga che soltanto le tre Corti di diritto comune, il Banco del Re, la Corte delle cause comuni e la Corte dello Scacchiere mandavano a questo modo in giro i loro giudici; la grande ed ingombrante Corte della Cancelleria, che aveva così vaste competenze, obbligava tutti i litiganti a presentarsi davanti ad essa a Westminster. Perchè l'accentramento fosse completo, mancava solo una maggiore uniformità nell'ordinamento e una più logica distribuzione della competenza fra i varî tribunali. Questa lacuna venne colmata dalla grande legge giudiziaria (*Judicature act*) del 1873, entrata in vigore il 1° novembre 1875. In seguito ad essa ed a varie leggi complementari che si seguirono sino al 1879, i tribunali derivati, come abbiamo veduto (n. 847), da un unico corpo, l'an-

(1) *Storia costituzionale d'Inghilterra* (ingl.), vol. II, pag. 243, Londra 1863.

Digitized by Google

tico Consiglio permanente dei re Normanni e Plantageneti, furono alla fine ricondotti ad un ordinato sistema giudiziario.

920. Riforma giudiziaria del 1873-79. — La riforma giudiziaria era stata preceduta nel 1846 da un tentativo di discentramento. Erano state allora create Corti di contea, cioè tribunali locali, non mandati in giro da Westminster, che avevano assorbito in larga misura gli affari delle Assise, per quanto le loro funzioni si limitassero in teoria ad assisterle, non a supplirle. Le linee principali del sistema giudiziario inglese sono ora le seguenti: le Corti generali del regno sono riunite nella Suprema Corte di giustizia, che si divide in due parti, in realtà due Corti distinte, la Corte Suprema e la Corte d'appello; al disopra di entrambe, come Corte di ultima istanza, viene la Camera dei Lordi. La Suprema Corte di giustizia si divide in tre sezioni: la Cancelleria, il Banco del re, la Sezione dei testamenti, dei divorzî e dell'ammiragliato. Le tre sezioni costituiscono le Corti ordinarie di giustizia, colle competenze indicate dai loro nomi. Dalle loro decisioni si può ricorrere alla Corte d'appello; da questa, alla Camera dei Lordi. Le Corti di contea, in questo sistema, funzionano come Corti di Assise.

921. « **La sezione della Cancelleria** — si compone di cinque giudici oltre al Cancelliere che la presiede; la sezione del Banco del re ne ha quindici, fra i quali il Presidente o Primo giudice (*Lord Chief justice*); la sezione dei divorzî, dei testamenti e dell'ammiragliato ha due giudici, uno subordinato all'altro » (1). Questa suddivisione in sezioni è affare di convenienza, indipendente dalle rispettive competenze; le modificazioni che i giudici trovano necessarie, possono essere introdotte con un decreto reale (*Order in council*). Così una sezione dello Scacchiere o delle liti comuni venne nel 1880 soppressa da uno di questi decreti. I giudici delle varie sezioni non siedono di necessità insieme. In generale le cause si discutono davanti ad un giudice unico, per guisa che la Corte Suprema forma in pratica trentatre Corti distinte che giudicano separatamente. Soltanto quando si debbano giudicare appelli proposti contro sentenze di tribunali inferiori, o compiere funzioni diverse dal giudizio delle cause ordinarie, devono sedere insieme due o più giudici.

922. La Corte d'appello. — Giudica su controversie di diritto e di fatto in grado d'appello. Si compone del mastro dei ruoli (*master of the rolls*) e di cinque Lordi giudice, che costituiscono un tribunale permanente distinto, e dei presidenti delle tre sezioni dell'Alta Corte che giudicano in certi casi. In pratica, siccome si richiede la presenza di tre giudici, i sei membri della Corte si dividono il lavoro in due sezioni.

---

(1) MAITLAND W. F., *Giustizia e polizia*, in « English Citizen Series », pag. 43, 44.

Digitized by Google

923. La Camera dei Lordi può sedere come Suprema Corte anche quando non è aperto il Parlamento, sia esso prorogato od anche sciolto. Quando siede come Corte di giustizia, essa è assemblea legislativa soltanto quanto alla procedura. Per tutto il resto è affatto diversa dall'Assemblea che nella sua opera legislativa si assoggetta alla Camera dei Comuni. Come Suprema Corte si compone del Lord Cancelliere, e di due almeno dei consiglieri d'appello ordinarî, dei quali abbiamo parlato (n. 911); si aggiunge soltanto un terzo consigliere d'appello ordinario, ex Lord Cancelliere, ed uno o più giudici o ex-giudici delle Alti Corti di giustizia che hanno raggiunta la Parìa. Gli altri membri della Camera dei Lordi non assistono alle sedute, o per lo meno non votano.

924. Un Comitato giudiziario del Consiglio privato di cui è membro anche il Lord Cancelliere e che oggi si compone semplicemente degli stessi consiglieri d'appello ordinarî che formano per le materie giudiziarie la Camera dei Lordi, costituisce una Corte Suprema per l'India, le Colonie, le isole della Manica e l'isola di Man, del pari che, entro certi limiti, una Corte d'appello per le sezioni dei divorzî, dei testamenti e dell'ammiragliato dell'Alta Corte di giustizia (1).

925. Il Lord Cancelliere è il funzionario più importante di tutto questo sistema. Egli è Presidente della Camera dei Lordi, della Corte d'appello, della Suprema Corte di giustizia, della sezione della Cancelleria di questa Corte; infine è membro del Comitato giudiziario del Consiglio privato. Si può dire che presiede dovunque tranne che alla Corte Suprema, sempre alla Camera dei Lordi e al Consiglio privato, spesso alla Corte d'appello. Ciò che è anche più singolare, è sempre un uomo politico, membro del Gabinetto, cioè uomo di parte; assume i suoi ufficî e li depone secondo il voto della Camera dei Comuni, ed esercita talune funzioni connesse al Ministero di grazia e giustizia in altri Stati.

926. Le cause civili. — Sono di competenza dei giudici dell'Alta Corte a Londra o di quelli che girano nelle varie città per presiedere i Circoli di Assise o le Corti di contea create nel 1846. Queste sono molto diverse dalle antiche, già da tempo in decadenza, e non hanno più funzioni giudiziarie, così per l'ordinamento che per le loro attribuzioni. Non si compongono degli sceriffi e degli uomini liberi della contea, ma di semplici giudici che durano in ufficio sino a che tengono buona condotta (*during good behaviour*). Sono assistiti da funzionarî permanenti dello Stato che non esercitano la loro giurisdizione sulla contea, ma sui minori distretti nei quali è suddivisa. Si continuano a chiamare Corti di contea, soltanto per rispetto del nome.

927. Le Corti di contea — sono competenti in tutte le cause per debiti o per danni-interessi quando trattisi di somma non superiore

(1) MAITLAND, op. cit., pag. 68.

Digitized by Google

a 1250 lire ital. (50 Ls.), e in alcuni casi di equità quando la somma non superi le 12.500 lire (500 Ls.). Non sono tuttavia di loro competenza i reati di diffamazione con parole e con la stampa, di seduzione e di mancata promessa di matrimonio. Questa, a grandi linee, è la loro competenza; per farne un'esposizione completa dovremmo diffonderci in molti particolari; la recente legislazione inglese tende ad attribuire a questi tribunali affari sempre più numerosi e di maggiore interesse. E siccome la maggior parte delle cause in Inghilterra riguarda somme inferiori a 1250 lire (50 Ls.), F. Maitland nota che si può giudicare della loro importanza.

928. Un giudice dell'Alta Corte può rinviare ad una Corte di contea, su domanda di una delle parti, qualsiasi causa relativa ad un contratto nel quale la somma litigiosa non superi le 2500 lire italiane (100 Ls.). Qualsiasi causa, per qualunque somma, può essere rinviata dalla Corte della contea alla Corte Suprema se il giudice di quella annuncia importanti questioni giuridiche, o se l'Alta Corte od un giudice qualsiasi crede opportuno siffatto rinvio. Gli appelli all'Alta Corte contro le decisioni delle Corti di contea non sono ammessi nella maggior parte dei casi nei quali l'interesse della causa è inferiore a 500 lire (20 Ls.).

929. Per l'ordinamento delle Corti di contea, il paese è diviso in 56 circuiti; tranne uno o due, comprendono parecchi distretti, che sono complessivamente cinquecento. Ciascun distretto ha una Corte di contea coi proprî uffici; il cancelliere e i giudici sono nominati, in ragione di uno per ciascun circuito, dal Lord Cancelliere fra gli avvocati che hanno almeno sette anni di pratica. Le varie leggi relative alle Corti di contea sono state modificate e ridotte a testo unico col *County Courts Act* del 1888.

930. La Giurìa — è sempre meno usata in Inghilterra nelle cause civili. In tutte le più importanti, tranne nella sezione della Cancelleria che, al pari dell'antica Corte della Cancelleria, non ammette il giurì, questo può sempre essere costituito su domanda di una delle parti; ma molti litiganti preferiscono ora farne senza, specie davanti alle Corti di contea, dove le questioni di fatto e di diritto sono nella maggior parte dei casi decise da un giudice unico, senza l'assistenza del giurì di cinque persone, che davanti a siffatti tribunali potrebbe essere convocato in tutte le cause il cui valore litigioso non supera le 500 lire (20 Ls.).

931. Le cause penali — sono giudicate dai giudici di pace delle contee, funzionarî non retribuiti, nominati dal Cancelliere su proposta del Lord luogotenente della contea; dai giudici dei borghi, magistrati retribuiti uguali agli altri, o dai giudici di circuito dell'Alta Corte. La competenza dei giudici di pace e di borgo comprende tutti i reati tranne i crimini punibili di morte o di lavori forzati a vita; sono del pari eccettuati i reati di spergiuro, di falso, di corruzione e di diffamazione per mezzo della stampa. In ogni contea vi sono molti giudici di pace, non essendo il loro numero limitato dalla legge; esercitano le loro

Digitized by Google

funzioni più importanti nelle sessioni trimestrali generali, cioè nelle sedute che si tengono quattro volte all'anno (*Quarter Sessions*). Le Assise penali dell'Alta Corte si tengono del pari quattro volte all'anno. I processi penali, eccettuati quelli di poca importanza, come i processi di polizia, si svolgono con l'assistenza della Giurìa.

932. Quasi la metà dei processi penali, come constata F. Maitland (1), si svolgono nelle sezioni delle Corti di contea, un quarto in quelle dei borghi, il resto alle Assise o alla Gran Corte penale centrale di Londra.

933. Sessioni trimestrali e Piccole sessioni. — I giudici di pace per esercitare le loro più importanti funzioni giudiziarie si riuniscono ogni tre mesi in sessioni trimestrali; per le questioni meno importanti, dove basta la presenza di due giudici di pace, si tengono in varî luoghi della contea numerose piccole sessioni (*Patty Sessions*). Le sessioni, trimestrali dividono le contee in minori circoscrizioni di piccole sessioni, di guisa che ciascuna regione ha il suo piccolo distretto sessionale, contro le cui sentenze è dato appello alle sessioni trimestrali. Così il conferimento delle licenze (n. 966), è di competenza delle piccole sessioni, salvo appello ai giudici di pace della contea.

934. I Giudici di pace, — come vedremo meglio più innanzi (nn. 946, 950), furono le autorità giudiziarie più eminenti della contea sino alla riforma del 1888, ed avevano le funzioni più numerose e più svariate e la situazione più influente. Erano in generale persone di elevata posizione sociale nella contea, che amministravano gratuitamente la giustizia, e di fatto si consideravano come nominati a vita. La Commissione dei giudici di pace, nata nel secolo XIV, aveva avuto nella sua lunga storia una interessante evoluzione. Data la natura piuttosto aristocratica dell'ufficio, si può dire che queste funzioni furono tenute con grande saggezza, e per lo più con una moderazione, una abilità ed una efficacia straordinarie.

935. Le attribuzioni che gli Americani dànno ai giudici di pace sono esercitate in Inghilterra da questi giudici separatamente, in forma più o meno speciale, non collettivamente, nelle sessioni trimestrali, dove costituiscono, come abbiamo veduto, un tribunale penale d'ampia competenza. Il giudice di pace può istruire il processo contro gli imputati di crimine e ordinarne l'arresto per sottoporli a giudizio, se ha ragionevoli motivi di sospetto; può spiccare mandati di cattura per scoprire un reato, ecc.

936. Polizia. — La Polizia o, secondo la frase inglese, *Constabulary* del regno, è diretta da Londra per cura del Ministero dell'Interno, che emana i regolamenti generali per la nomina, la disciplina, i salarî del personale, nomina gli ispettori e determina le somme da stanziare sotto il controllo del Tesoro per

(1) Op. cit., pag. 86.

Digitized by Google

il suo mantenimento. L'amministrazione effettiva del servizio è affidata alle autorità locali. Nelle contee un Comitato misto delle Sessioni trimestrali e della Corte di contea nomina il Capo constabile, dal quale dipende il personale, che può revocare e punire sommariamente, ma deve agire sempre sotto la direzione e il controllo del Comitato (n. 974). Nelle città che hanno un personale distinto da quello della contea, il capo constabile è nominato dalle autorità comunali e la direzione del personale è affidata ad un Comitato di sorveglianza (*Watch Committee*) del Consiglio comunale. Londra ha essa sola la terza parte della forza di polizia del regno con un proprio ordinamento speciale. La polizia di Londra è diretta da un commissario e da due commissarî aggiunti, nominati dal segretario di Stato per l'Interno e direttamente dipendenti da lui.

937. In tutto lo Stato la polizia è soggetta a disciplina militare, con un ordinamento al quale si è cercato di dare la maggior perfezione possibile. Per la nomina dei capi constabili si dà sempre la preferenza agli ex-ufficiali dell'esercito.

2. — L'Amministrazione locale.

938. Carattere complesso dell'amministrazione locale inglese. — La questione dell'amministrazione locale in Inghilterra è molto complessa e difficilmente si può esporre con brevità. Le norme delle leggi inglesi mancano siffattamente di qualsiasi idea di assieme che la maggior parte degli scrittori che cercarono di farle conoscere anche ai lettori inglesi attinsero dalla stessa difficoltà del loro còmpito una specie di zelo e quasi di disperato entusiasmo. Le istituzioni locali inglesi si svolsero a poco a poco come quelle del Governo centrale e non vennero formate secondo un piano completo logico e legale. È un vero mosaico, con una costruzione simmetrica: le singole parti hanno le più svariate forme e dimensioni e si compongono dei più diversi materiali.

939. « Quasi per ogni nuova funzione amministrativa — deplora uno scrittore che ha affrontato l'argomento — il Parlamento ha creato un nuovo collegio con un nuovo corpo elettorale, il quale, con un nuovo metodo di elezione, sceglie, fra candidati che devono rispondere a nuove condizioni, quelli che sono chiamati a far parte di un nuovo ufficio, con un mandato di diversa durata, per imporre una nuova tassa e spendere buona parte delle nuove entrate a pagare nuovi funzionarî, od a costruire nuovi edificî..... » (1).

(1) RATHBONE G., ALBERTO PELL e F. C. MONTAGUE, *L'amministrazione locale*, in « Imperial Parliament Series », pag. 14.

Digitized by Google

940. I legislatori inglesi, invece di perfezionare, ampliare e adattare gli antichi congegni, preferirono di crearne altri nuovi, senza preoccuparsi o preoccupandosi ben poco se potevano combaciare con gli antichi almeno fra loro. La legge del 1888 sull'amministrazione locale fu un primo tentativo sistematico; ma l'effetto non venne raggiunto, chè anzi la legge introdusse nuovi elementi di confusione, incominciando col prendere per base la legge del 1882 sulle corporazioni municipali, e lasciando da parte alcune disposizioni di essa per sostituirne altre, che si riferivano non a tutti i corpi amministrativi locali, ma soltanto ad alcuni. La legislazione supplementare del 1894 procurò di semplificare il sistema, ma tutto compreso non si può dire che abbia raggiunto lo scopo. Sembra dunque logico e preferibile esaminare anzitutto gli antichi mezzi d'azione, e passare poi alle istituzioni e alle modificazioni legislative più recenti.

941. Caratteri generali. — In generale si può affermare che in quasi tutta la storia dell'Inghilterra, eccetto i periodi primitivi, le contee e le città furono le unità principali dell'amministrazione locale. Le parrocchie nelle quali da antichissimi tempi erano suddivise le contee, sebbene in una certa epoca sieno state importanti centri amministrativi, nel corso dei secoli furono largamente assorbite dalle giurisdizioni feudali, sì che ai nostri giorni conservano poche delle antiche attribuzioni, quelle relative alla pubblica beneficenza; si può aggiungere che quest'antica armatura delle contee, delle città e delle parrocchie è stata in gran parte rifatta ed in parte è scomparsa, in seguito: *a*) alla riunione delle parrocchie in *Unioni*, seguìta nel 1834 senza tener conto dei confini delle contee, Unioni cui vennero affidate non solo le funzioni che da tempo immemorabile appartenevano alla parrocchia, come quella di provvedere ai poveri, ma altresì i regolamenti sanitarî e la sorveglianza delle scuole, con altre svariate funzioni; *b*) alla creazione di nuovi distretti per la manutenzione delle strade; *c*) all'istituzione di alcune varietà di amministrazioni municipali e semi-municipali: *d*) alla suddivisione delle contee in nuovi distretti amministrativi incaricati di attribuzioni generali (1889). L'unica distinzione abbastanza persistente per servire di base ad una classificazione delle varie circoscrizioni e delle diverse attribuzioni dell'amministrazione locale costituita a questo modo è quella fra amministrazione rurale ed urbana, distrutta in parte dalla legge del 1888, a proposito della quale si può solo affermare, e ancora con molta incertezza, che l'amministrazione rurale, più dell'urbana, conservò sino al presente i suoi storici fondamenti.

Digitized by Google

942. La Contea e le sue origini. — La contea coi suoi giudici di pace influenti e il vasto campo delle sue attribuzioni amministrative è sempre il terreno naturale dell'amministrazione rurale inglese. Sino a un certo punto è più antica dello stesso regno. Abbiamo veduto (n. 836) che il territorio di molte contee, per quanto la natura della loro amministrazione sia affatto diversa, rappresenta i distinti regni sassoni dell'antica, grande eptarchia. Quando furono riuniti sotto l'autorità dello stesso sovrano, conservarono gli antichi re coi primi loro discendenti della linea maschile come *ealdormen*, conservarono altresì l'antico Consiglio generale presieduto dall'*ealdorman* e dal vescovo, sebbene a questi presidenti connessi all'antico ordine di cose si sia aggiunto un altro funzionario del nuovo regime, lo sceriffo, rappresentante del re. Secondo l'antica consuetudine facevano parte di questo Consiglio il ministro del culto, il balivo, quattro rappresentanti per ciascuna città e i delegati ordinarî delle Centurie (*hundreds*).

943. Le contee non conservarono naturalmente a lungo queste antiche forme e ne restano poche tracce. Ma da quelle forme derivarono le presenti senza modificazioni violente, e si potrebbe dimostrare che taluni organi esistenti ai nostri giorni nella contea discendono da istituzioni sassoni vigorose, energiche degli antichissimi tempi.

944. Evoluzione della Contea. — Ai tempi normanni le funzioni di *ealdorman* vennero scomparendo, perchè eclissate dalla crescente autorità dello sceriffo. Le Corti ecclesiastiche e laiche erano separate ed il vescovo non prendeva alcuna parte alla politica locale. La Corte di contea diventò la Corte dello sceriffo: i litiganti erano i proprietarî fondiarî. Tuttavia le sue funzioni conservavano gran parte della loro importanza; la Corte sceglieva i funzionarî ripartitori delle tasse, era l'intermediario dello sceriffo nell'amministrazione militare della contea, costituiva il principale tribunale. Come Corte venne presto messa a disposizione dei giudici ambulanti della Corona che vi tenevano le loro Assise e assistevano allo svolgimento dei processi importanti e delle cause della Corona. Le sue attribuzioni finanziarie diventarono sempre più esclusivamente personali agli sceriffi, gran signori, i quali cercavano di rendere il loro ufficio ereditario e di riempirsi bene le tasche col prodotto delle tasse: imperocchè coloro che avevano l'ufficio di sceriffi erano spesso anche funzionarî dello Scacchiere, e come tali verificavano i proprî conti. Le Corti locali finirono così per diventare semplici strumenti degli sceriffi e dei giudici reali.

Digitized by Google

945. Decadenza degli Sceriffi. — Quando il potere opprimente degli sceriffi raggiunse l'apogeo, si iniziarono i grandi mutamenti che dovevano creare la presente amministrazione delle contee. Gli interessi dei tribunali e del popolo diventarono affatto contrarî ai loro. Il primo passo della decadenza fu l'invio dei giudici reali nei singoli luoghi. Poco dopo, cioè nel 1170, sotto il savio regno di Enrico II, i gran baroni che tenevano ufficio di sceriffi vennero sottoposti a processi per malversazioni nell'esercizio delle loro funzioni, e sebbene grazie alla loro onnipotenza riuscissero ad evitare una formale condanna, non poterono conservare i loro ufficî. Vennero destituiti e al loro posto si nominarono funzionarî dello Scacchiere dipendenti direttamente dalla Corona. Nel 1194, durante il regno successivo, furono eletti nelle contee taluni « custodi delle cause della Corona » al fine di togliere più tardi agli sceriffi le loro antiche attribuzioni giudiziarie. Poco appresso (1215) venne la *Magna Charta*, che vietò agli sceriffi di partecipare in qualsiasi maniera all'amministrazione della giustizia reale. Infine, la carica di sceriffo, che importava ormai soltanto il comando della milizia della contea e il primo ufficio ministeriale, in relazione, all'amministrazione della giustizia, venne conferito per un solo anno. L'antico sistema era ormai messo da parte, e bisognava sostituirgli qualche cosa di nuovo.

946. I Giudici di pace. — A questo si riuscì con l'istituzione dei giudici di pace. I custodi delle cause della Corona (*custodes placitorum coronae*), eletti nella Corte della contea per sostituire gli sceriffi nell'esercizio di varie importanti funzioni giudiziarie locali, erano stati riconosciuti insufficienti. La *Magna Charta* aveva vietato anche ad essi, come agli sceriffi, di occuparsi delle cause della Corona, ed erano ben presto diventati i semplici *Coroners*, che noi conosciamo (il becchino di Shakespeare, nell'*Amleto*, li chiama giustamente *Crowners*), cui era affidata principalmente l'inchiesta preliminare sulle morti per causa ignota. I giudici di pace dovevano riuscire meglio. Anzitutto semplici *conservatori* della pace, questi funzionarî, in seguito ad una legge del 1360, sotto il regno di Edoardo III, acquistarono titolo di giudici con una certa giurisdizione penale, soppiantando gli sceriffi nelle loro ultime funzioni giudiziarie, che consistevano ormai nel giudicare i processi di polizia, nel loro giro o nelle piccole sessioni, cioè a punire i delitti di poca gravità contro l'ordine pubblico.

947. Così il progetto di fondare l'amministrazione sulle nuove basi vagheggiate dal legislatore riuscì semplificato. Si trattava

Digitized by Google

di dare ai giudici di pace le nuove attribuzioni che ne derivavano, e così queste attribuzioni e le loro prerogative vennero, grado a grado, aumentando. I giudici di pace diventarono i funzionarî più importanti dell'amministrazione locale, in quanto vennero loro affidati i poteri giudiziarî e amministrativi che non dipendevano da Londra. Soltanto dopo la legge del 1888 sull'amministrazione locale furono loro restituite anche le antiche attribuzioni giudiziarie, quando i loro poteri amministrativi e finanziarî vennero trasferiti ad un altro corpo nuovo, il Consiglio di contea.

948. I Giudici di pace prima delle ultime riforme. — Il giudice di pace, come fu detto felicemente, sotto l'antico sistema era un vero *factotum* politico-amministrativo. Le sue molteplici attribuzioni lo mettevano alla dipendenza: *a*) del Consiglio privato in quanto dipendeva dall'amministrazione veterinaria per l'applicazione delle leggi relative alle malattie contagiose del bestiame; *b*) del Ministero dell'Interno, a nome del quale dirigeva la polizia della contea, amministrava i manicomî, visitava le prigioni; *c*) dell'Ufficio del commercio sotto il cui controllo generale verificava i pesi e misure, costruiva e riparava i ponti, sorvegliava le autorità statali; infine *d*) dell'ufficio dell'amministrazione locale pel quale nominava gli amministratori dei poveri nelle parrocchie, decideva in appello le controversie relative alla tassa dei poveri ed aveva un'ingerenza nei regolamenti sanitarî. I giudici di pace avevano inoltre l'incarico di prelevare le tasse di contea, col mezzo delle quali si pagavano le spese della medesima; accordavano licenze per la vendita delle bevande alcooliche (come fanno ancora), per i magazzini di polvere e di petrolio e per altri commerci riservati; dividevano le contee in distretti stradali, in collegi elettorali e in circoscrizioni per i singoli *coroners;* davano ordini per inviare i poveri al domicilio di soccorso legale; adempivano, infine, a mille funzioni amministrative troppo svariate per essere soggette a classificazione, troppo inconcludenti per enumerarle tutte, ora che la maggior parte vennero trasferite ai Consigli di contea. Il giudizio delle cause penali e le svariate funzioni connesse a questa giurisdizione, costituirono, naturalmente, le attribuzioni più onerose del loro ufficio e sono ora le principali e quasi le uniche loro rimaste.

949. « Già da gran tempo — scrive celiando F. Maitland, prima della legge 1888 — i giuristi hanno abbandonato ogni speranza di descrivere metodicamente le attribuzioni dei giudici di pace, e si limitano ad un elenco alfabetico. E pertanto dichiarano che un giudice di pace deve occuparsi di: *railroads*, *rape*, *rates*, *recognizances*, *records*, *recreation grounds* (ferrovie, rapimenti, tasse, ricognizioni, archivî, campi di giuoco); di *perjury*, *petroleum*, *piracy*, *playhouses* (spergiuri, petrolî, piraterie, case di giuoco); di *disorderly houses*, *dissenters*, *dogs*, *drainage* (case clandestine, dissidenti, cani, bonifiche), ecc. » (1).

950. I Giudici di pace e la loro importanza. — Le funzioni di giudice di pace sono rappresentative nel medesimo senso dei Parlamenti

(1) Op. cit., pag. 84.

Digitized by Google

del principio del secolo XIX, prima della riforma elettorale, rispetto alla popolazione delle contee. Vengono scelti fra la migliore borghesia della contea, rappresentano gli interessi permanenti delle principali comunanze rurali, nelle quali è loro affidata l'amministrazione della giustizia. La popolarità della funzione durante la maggior parte della storia è prova evidente del suo carattere virtualmente rappresentativo. Fra tutte le lotte accanite per l'astensione del diritto elettorale, e pel riordinamento delle istituzioni rappresentative alle quali assistè in Inghilterra il secolo XIX, l'ufficio di giudice di pace rimase intatto, rispettato da tutti, sino al momento in cui prevalse la necessità di riordinare più logicamente l'amministrazione locale, e continuare l'applicazione delle teorie che avevano inspirato le ultime riforme inglesi, cioè l'estensione del principio della rappresentanza popolare all'amministrazione della contea come era stato già esteso a circoscrizioni meno importanti. Allora si riconobbe la necessità di sostituire i Consigli di contea ai giudici di pace, nelle amministrazioni finanziarie-amministrative della circoscrizione.

951. Il Lord luogotenente. — Sotto il regno di Maria un Lord luogotenente venne sostituito allo sceriffo come capo della milizia nella contea e diventò il principale rappresentante della Corona e per conseguenza anche il custode degli archivî della contea (*Custos rotulorum*). In seguito a questa riforma, lo sceriffo è un funzionario amministrativo che eseguisce le sentenze dei tribunali e presiede alle elezioni parlamentari. Nel 1871 il comando della milizia nella contea venne tolto al Lord luogotenente e trasferito all'Amministrazione centrale (nn. 931-935).

952. La riforma del 1888. — La riforma dell'amministrazione locale proposta dal ministero Salisbury nella primavera del 1888, benchè non si spingesse sino a dove sarebbe stato necessario per riordinare e proporzionare meglio un sistema così confuso, ha compiuto passi decisivi nel senso della semplificazione e della coordinazione. La confusione delle disposizioni vigenti era molteplice e grave. L'Inghilterra era divisa in contee, borghi, distretti sanitarî urbani e rurali, parrocchie per la legge dei poveri, unioni dei poveri, parrocchie stradali, distretti scolastici. Tutte queste circoscrizioni erano state sovrapposte, intralciate, aggrovigliate le une alle altre senza alcun riguardo alla logica, trascurando ogni esigenza della geografia e delle convenienze amministrative. Era pertanto necessario rimediare ai seguenti inconvenienti: *a*) le varie circoscrizioni dell'amministrazione locale si sovrapponevano in quanto le piccole erano in generale suddivisioni delle grandi, ma quasi sempre create senza preoccuparsi dei rispettivi confini; *b*) ne risultava un difetto assoluto di coordinamento e di subordinazione fra le autorità locali, donde spese inutili e una minore

Digitized by Google

efficacia del sistema, come avviene sempre nelle confusioni e nelle duplicazioni; *c*) una varietà straordinaria nella durata dei mandati, nei sistemi di nomina, nei diritti elettorali pei funzionarî locali; *d*) infine un'infinita confusione nelle disposizioni relative alle tasse locali, in quanto le somme richieste dai varî servizî erano ripartite separatamente e percepite allo stesso modo con maggiori spese per i contribuenti e con inutili disagi.

953. Il Ministero incominciò col proporre di rimediare almeno in parte a questa confusione accentrando l'amministrazione fuori delle grandi città in due circoscrizioni: la contea e il distretto. Lasciando intatto il sistema della beneficenza, affidata alle parrocchie ed alle unioni parrocchiali, si iniziava l'unificazione, in quanto le contee e i distretti diventavano quindi innanzi gli organi di vigilanza dell'amministrazione locale; si doveva provvedere alla revisione delle circoscrizioni per guisa che le minori circoscrizioni rurali dovessero essere sempre subordinate alle maggiori e inquadrate in esse; a tal fine dovevano essere per lo meno suddivisioni della contea; la contea e il distretto ebbero Consigli rappresentativi coll'incarico di occuparsi della materia dei tributi; infine, queste Assemblee vennero elette col sistema più semplice e più largo usato per le elezioni locali e per le parlamentari.

954. Soltanto una parte di questa riforma potè essere votata dal Parlamento. Vennero abbandonate le proposte relative alla formazione dei distretti e riordinate soltanto le contee. Ai maggiori borghi furono accordati gli stessi privilegi delle contee; i piccoli vennero messi in più intima relazione colla nuova amministrazione della contea. Londra venne ordinata a contea. L'integrazione delle minori circoscrizioni dell'amministrazione rurale nel nuovo sistema delle contee fu compiuta nel 1894.

955. Contee e Borghi-contee. — La legge coordinò le contee a quelli che vennero più tardi chiamati borghi-contee. Ciascun borgo, che alla promulgazione della legge aveva almeno cinquantamila abitanti o, prima della votazione della legge, era già trattato come una contea, ed erano in tutto 61, costituì un borgo-contea, cioè venne considerato legalmente alla medesima stregua delle contee. Il che non significa che questi borghi sieno stati ordinati amministrativamente come le contee, chè anzi, per singolare paradosso, significa perfettamente il contrario: le contee ebbero un ordinamento analogo a quello che avevano prima i borghi, per cui si è giustamente osservato che la definizione della legge sarebbe stata più corretta se invece di chiamare i

Digitized by Google

borghi, così equiparati, borghi-contee, li avesse chiamati contee-borghi. Questa disposizione ebbe più chiara applicazione legislativa nella legge del 1882 sulle rappresentanze municipali, quando venne estesa all'amministrazione delle contee con alcuni articoli che risalivano al 1835 e con modificazioni di poca importanza.

956. Le contee designate dalla legge si chiamano amministrative in quanto sono diverse dalle geografiche. In parecchi casi infatti, per agevolare il riordinamento, queste vennero divise in più parti. Così il distretto orientale (*east riding*) della contea di York costituisce una contea distinta; il distretto settentrionale e l'occidentale formano due altre contee. La contea di Lincoln è divisa in tre distretti; quelle di Suffolk e di Sussex in due. I borghi che non raggiungono cinquantamila abitanti e non sono considerati come contee, vennero compresi nelle contee al cui territorio appartengono (n. 997).

957. I Consigli di contea. — Al fine di assimilare l'ordinamento delle contee a quello dei borghi, vennero istituite speciali Assemblee rappresentative composte di consiglieri e di assessori (*aldermen*), con un presidente a cui furono affidate le attribuzioni del sindaco; queste autorità sostituirono in gran parte i giudici di pace. Giova notare che non esiste un Consiglio rappresentativo e un Comitato di *aldermen*, come nelle città americane, ma un ente unico col nome di Consiglio, che comprende due specie di membri, consiglieri e *aldermen*. Si distinguono non già a cagione dei poteri o delle funzioni che esercitano, ma per il numero, la durata del mandato e il modo come sono eletti. I consiglieri sono eletti, cioè, direttamente dagli elettori della contea che si trovano nelle condizioni richieste e per tre anni; gli *aldermen*, in numero eguale a un terzo dei consiglieri, sono eletti da questi nel loro seno o fra gli elettori che possedono i requisiti necessarî: durano in carica sei anni e si rinnovano per metà ogni tre. Il Consiglio unico elegge il presidente per un anno e gli assegna una retribuzione. Durante quest'anno il presidente non ha poteri esecutivi indipendenti ed esercita le funzioni di giudice di pace con gli altri membri della Commissione della contea.

958. Può essere eletto consigliere ogni elettore inscritto per censo nelle liste elettorali per le elezioni parlamentari; nelle contee, non nei borghi, sul cui ordinamento è pure stato copiato quello delle contee, possono essere eletti membri del Consiglio anche i Pari che hanno proprietà nella contea, gli aspiranti agli ordini sacri e gli altri ministri del culto.

959. Il numero dei consiglieri, e per conseguenza quello degli *aldermen*, che è sempre di un terzo, venne fissato in principio da una

Digitized by Google

deliberazione dell'Ufficio dell'amministrazione locale ed è relativamente grande. La contea di Lancastro ha un Consiglio di 140 membri, la contea orientale di York, di 120, il Devonshire, di 104. Il Consiglio meno numeroso è quello del Rutland, che si compone di 28 membri. La media si aggira intorno a 75.

960. La contea, compresi i borghi che non godono di speciale autonomia per l'elezione dei consiglieri, è divisa in collegi elettorali uninominali. Il numero dei collegi è determinato dall'Ufficio del Governo locale; il loro territorio e la loro circoscrizione, dalle Sessioni trimestrali, o dal Consiglio del borgo, tenendo sempre conto della relativa popolazione e provvedendo ad un'equa rappresentanza delle popolazioni urbane e rurali.

961. Su domanda del Consiglio del borgo o della contea, l'Ufficio dell'amministrazione locale può modificare il numero dei consiglieri e le circoscrizioni elettorali di ciascuna contea.

962. Il diritto elettorale nelle Contee. — Si può affermare in generale che i consiglieri sono eletti dai contribuenti della contea. Ha il diritto di essere inscritto sulle liste elettorali e di votare nella contea il cittadino che risiede da dodici mesi almeno nella contea o in un raggio di sette miglia da essa, ne paga le tasse ed occupa da solo o con altre persone una casa, un magazzino, un ufficio o una bottega od altro stabile qualsiasi soggetto a tributo.

963. Può prender parte alle elezioni dei Consiglieri di contea anche chi vi risiede da soli sei mesi, ed occupa un fondo di un annuo valore locativo di 2500 lire ital. (100 Ls.), purchè risieda nella contea o nel raggio di sette miglia. Sono elettori anche le donne nubili che si trovano in queste condizioni di censo e di residenza.

964. Poteri dei Consigli di contea. — Il Consiglio di contea è un ente morale, e come tale può fare leggi, può possedere ed ha il suo speciale sigillo. I suoi regolamenti, salvo per misure contravvenzionali, devono essere approvati dal segretario di Stato per l'interno e possono essere annullati con decreto reale.

1° Il Consiglio possiede e amministra tutte le proprietà della contea e può comprare o affittare terreni od edificî per i pubblici servizî di essa;

2° Mantiene, amministra, e se è necessario amplia i manicomî della contea, fonda e mantiene le scuole industriali, correzionali e contribuisce alle spese relative;

3° Provvede al mantenimento dei ponti della contea e delle strade di prima categoria non soggette alle autorità urbane che devono mantenere i tratti compresi nel rispettivo territorio; può classificare come strada provinciale qualunque altra che può rendere gli stessi servizî e prima di essere assunta è stata messa

Digitized by Google

in regolare manutenzione dalle autorità locali che presiedono alle strade;

4° Applica le leggi sulle epizoozie, sugli insetti nocivi, sulla conservazione del pesce, sui pesi e misure, ecc.;

5° Nomina, retribuisce e può revocare il tesoriere, il *coroner* della contea, l'ispettore delle strade, il perito chimico e tutti gli altri funzionarî retribuiti sulle entrate della contea, ad eccezione del cancelliere e dei segretarî dei giudici di pace, compresi gli ufficiali sanitarî per quanto presentino le loro relazioni non al Consiglio, che ne riceve soltanto copia, ma all'ufficio dell'amministrazione locale. Il Consiglio può soltanto inviare a questo ufficio, indipendentemente dagli ufficiali sanitarî e di propria iniziativa, istanze tendenti a chiedere una severa osservanza delle leggi relative alla salute pubblica, quante volte lo creda necessario;

6° Determina la retribuzione del *coroner* e controlla la divisione della contea in distretti;

7° Suddivide la contea in collegi elettorali parlamentari, veglia sulla formazione e sulla revisione delle liste elettorali e determina in quali luoghi si vota;

8° Provvede perchè sieno regolarmente registrati i locali destinati al culto, gli statuti delle società scientifiche, delle istituzioni di beneficenza, ecc.

965. È impossibile classificare tutte queste attribuzioni ed esporre la materia in ordine logico. È necessario limitarsi ad una semplice enumerazione, notando che in gran parte, sebbene non in modo assoluto, trattasi delle attribuzioni amministrative già affidate ai giudici di pace.

966. Conferimento delle licenze. — Il conferimento delle licenze è generalmente di competenza dei giudici di pace; ma il Consiglio di contea è competente ad accordare licenze per sale di musica e di ballo, per locali destinati a pubbliche rappresentazioni o a contenere materie esplosive.

967. Un altro articolo della legge del 1888 dà facoltà al Consiglio di contea di delegare il conferimento di siffatte licenze ai giudici di pace, quando si tratta di teatri o di materie esplosive. Lo stesso articolo consente una simile delegazione ai giudici di pace dei poteri attribuiti al Consiglio di contea dalla legge sulle epizoozie.

968. Poteri finanziarî. — I poteri finanziarî del Consiglio di contea sono ampî ed importanti. Prende il posto dei giudici di pace nella determinazione, nella ripartizione e nella esazione delle tasse di contea, di polizia e di centuria; dispone dei fondi così raccolti e prepara o rivede le basi e i limiti delle tasse di

Digitized by Google

contea; su questo punto però le sue decisioni sono appellabili alle sessioni trimestrali. Può far prestiti, garantiti sulle risorse generali della contea, per consolidarne i debiti, acquistare proprietà per la contea, intraprendere lavori pubblici di utilità permanente col consenso dell'Ufficio dell'amministrazione locale quando sia necessario un prestito. L'Ufficio dà o nega il consenso dopo un'inchiesta locale e, in caso affermativo, determina il periodo del rimborso del prestito che per legge ha un massimo di trent'anni.

969. Se il debito della contea eccede già un decimo del valore imponibile annuo della proprietà di essa, o se il prestito proposto porta questo debito oltre al decimo, dev'essere sanzionato da una decisione provvisoria dell'Ufficio, la quale acquista piena validità dopo essere stata approvata dal Parlamento in forma di legge. La contea, entro certi limiti, con l'autorizzazione dell'Ufficio dell'amministrazione locale, può anche emettere titoli di rendita pubblica.

970. Poteri addizionali. — La legge del 1888 dispone che tutti gli altri poteri attribuiti alle autorità locali da leggi speciali, di carattere analogo a quelli già conferiti al Consiglio di contea, possono essere trasferiti al medesimo con deliberazione provvisoria dell'Ufficio della amministrazione locale. Una deliberazione analoga può dare ad un Consiglio di contea tutti i poteri del Consiglio privato, del segretario di Stato, dell'Ufficio del commercio, dello stesso Ufficio dell'amministrazione locale o di altre amministrazioni governative, bene inteso entro i confini della contea, e purchè i servizî di cui si tratta sieno debitamente assicurati.

971. Il Bilancio della Contea. — Al principio dell'anno finanziario locale (1° aprile) viene presentato al Consiglio il bilancio delle entrate e delle spese dell'anno; e su questa base il Consiglio determina le maggiori entrate occorrenti e vota eventualmente le tasse relative. Le previsioni del Consiglio sono fatte di sei mesi in sei mesi, e soggette a revisione per il secondo semestre quando l'esperienza del primo dimostri la necessità d'aumentare o diminuire le somme relative.

972. Il Consiglio invia all'Ufficio dell'amministrazione locale, secondo le forme prescritte, relazioni annuali sulle entrate e sulle spese della contea; il riassunto di queste relazioni viene presentato alle due Camere del Parlamento. I conti consuntivi delle contee sono periodicamente verificati da controllori distrettuali nominati dall'Ufficio dell'amministrazione locale. I conti del tesoriere della contea sono controllati dal Consiglio.

973. Le tasse locali colpiscono esclusivamente i beni immobili. Sino alla legge del 1888 il Parlamento accordava annue sovvenzioni per completare il prodotto delle imposte al fine di

Digitized by Google

concorrere anche coi proventi della ricchezza mobile alle spese dell'amministrazione locale. La legge del 1888 ha inaugurato un diverso sistema, disponendo che i proventi di talune concessioni — la lista è lunga, da quelle relative alle bevande alcooliche a quelle che si pagano per i domestici, per la caccia, ecc. — del pari che i due quinti dei proventi delle tasse ereditarie sono divisi fra le contee a cura del tesoro dello Stato sotto la direzione dell'Ufficio dell'amministrazione locale, per pagare alcune spese delle contee, specie quelle per la pubblica istruzione, per i poveri, e per il mantenimento dei mentecatti poveri.

974. Poteri di polizia. — I poteri di polizia, già affidati ai giudici di pace, sono ora attribuiti ad un Comitato misto del Consiglio di contea e delle Sessioni trimestrali. Il Comitato si compone di un egual numero di consiglieri e giudici di pace; elegge un presidente, ricorrendo, in caso di parità di voti, alla sorte; e, una volta costituito, agisce non per delegazione, ma come corpo indipendente. La durata del mandato dei suoi membri è determinata dai corpi che procedono alla loro elezione.

975. La Parrocchia. — Dalle origini della chiesa cristiana, l'Inghilterra ebbe le sue Parrocchie; ma la Parrocchia della presente amministrazione locale inglese serba soltanto il nome dell'antica circoscrizione ecclesiastica. Nel suo primo ordinamento la chiesa si servì delle minori unità amministrative dello Stato, per formare suddivisioni del proprio ordinamento; così la città primitiva fu anche Parrocchia; il ministro del culto faceva parte delle Assemblee della centuria e della contea insieme al balivo e ai quattro rappresentanti della città. Soltanto dove la popolazione era molto numerosa, si manifestò la necessità di fare della Parrocchia una circoscrizione più piccola di quella della città; dove la popolazione era poco numerosa si ricorse allo spediente di costituire Parrocchie più ampie della città. Per lo più le circoscrizioni della città e della Parrocchia coincidevano, e, durante la maggior parte della storia inglese, cittadino e parrocchiano erano la stessa cosa. Così avvenne che l'Assemblea della parrocchia (così detta *vestry*, dalla sacrestia dove si riuniva) che eleggeva i fabbricieri e amministrava gli interessi temporali della chiesa era identica all'Assemblea municipale, che era tutt'altra cosa. La *vestry* era l'Assemblea del villaggio per gli interessi ecclesiastici. Quando prevalse il feudalismo, e i privilegi delle città furono assorbiti dai signori, la *vestry* rimase l'unico istituto dell'amministrazione locale, perchè anche l'Assemblea civile venne assorbita dalla corte feudale del signore. Ma non fu assorbita

Digitized by Google

la chiesa, la sua assemblea rimase, e i cittadini, come membri della *vestry*, continuarono ad esercitare alcune briciole di poteri locali sfuggite alla mensa dei feudatarî.

976. La Parrocchia e la Legge sui poveri. — Così la città come ente ecclesiastico si chiamò Parrocchia, e si affermò la distinzione fra la Parrocchia civile e l'ecclesiastica. L'Assemblea della Parrocchia non si limitò più ad eleggere i fabbricieri; vi aggiunse gli ispettori delle strade e gli assessori; nel secolo XVI (precisamente nel 1535, durante il regno di Enrico VIII) venne affidato ai fabbricieri anche il servizio della beneficenza. Così sorse la Parrocchia moderna. La legislazione del secolo XIX, come tanti altri istituti, riordinò anche la Parrocchia e nella maggior parte dei casi le modificazioni legislative furono inspirate dalle convenienze dell'amministrazione politica, per guisa che « la moderna Parrocchia civile non coincide con l'antica, nè con la Parrocchia ecclesiastica »; ma le antiche Assemblee parrocchiali sopravvissero, come durarono in gran parte le antiche attribuzioni parrocchiali in materia di beneficenza. Sino al 1894 l'autorità parrocchiale era ancora l'antica *vestry*, ridotta, è vero, ad un minimo di poteri, ma con le stesse attribuzioni di controllo. Nel 1894 il Parlamento completò il riordinamento del Governo locale intrapreso nel 1888; la *vestry* venne restituita alle sue competenze ecclesiastiche, e le Parrocchie, dotate di un nuovo ordinamento democratico, diventarono le unità primordiali dell'autonomia locale.

977. La riforma del 1894. — La legislazione elaborata in Inghilterra durante il secolo XIX per la riforma dell'amministrazione locale, qualunque ne siano stati la misura ed i suoi fini, distinse accuratamente fra le circoscrizioni urbane e le rurali; e la legge 1894 si attenne allo stesso sistema. La legge non si applica pertanto alle Parrocchie che si trovano comprese nei borghi o in più vaste circoscrizioni considerate urbane per quanto concerne l'amministrazione locale (n. 986). Ma nel loro ordinamento e nelle loro attribuzioni le Parrocchie rurali vennero messe sossopra, e diventarono veri Comuni autonomi, con ampî poteri e numerosi privilegi.

978. Ciascuna Parrocchia rurale, grande o piccola, ha ora un'Assemblea primaria o parrocchiale (*parish meeting*) composta di tutti i parrocchiani d'ambo i sessi che hanno voto per le elezioni del Consiglio della contea (nn. 962, 963) o per le elezioni parlamentari (nn. 894, 895); le donne maritate hanno lo stesso diritto delle nubili. Nelle Parrocchie che hanno meno di 300 abitanti

Digitized by Google

l'Assemblea amministra la Parrocchia, a meno che il Consiglio di contea, col consenso degli elettori parrocchiali, non giudichi conveniente istituire un Consiglio parrocchiale, come nel 1894 esisteva in seimila Parrocchie. Nelle Parrocchie che hanno più di 300 abitanti, l'amministrazione è affidata ad un Consiglio di cinque a quindici membri; il numero viene determinato di caso in caso dal Consiglio della contea. L'Assemblea della Parrocchia elegge in tal caso i consiglieri, dà il suo consenso ai prestiti importanti, e delibera sull'adozione e sugli effetti di talune leggi che ha dal Parlamento la facoltà di adottare o meno (*adoptive acts*). Trattasi di norme concernenti l'illuminazione e la sorveglianza delle strade pubbliche, l'istituzione di bagni e di lavatoi, la creazione di biblioteche pubbliche e di altri miglioramenti destinati al pubblico. Il mandato del Consiglio parrocchiale è annuale; le donne maritate o nubili possono farne parte ed anche averne la Presidenza.

979. Le Parrocchie amministrate dall'Assemblea senza Consiglio, nominano di solito uno o più Comitati esecutivi per gli ordinarî affari amministrativi; se adottano leggi facoltative eleggono speciali Commissioni per provvedere alla loro esecuzione; ma, in molti casi, i Consigli di contea, anche in piccole Parrocchie, istituirono speciali Consigli, i quali allora sono agenti esecutivi della Parrocchia per tutte le materie.

980. Il Presidente del Consiglio di Parrocchia è, *ex officio*, giudice di pace della contea. Questa disposizione di legge per molte Parrocchie ha radicalmente modificato il carattere della Commissione di pace. Può essere consigliere della Parrocchia e presidente del Consiglio chiunque è membro dell'Assemblea (n. 978), per cui l'ufficio di giudice di pace non è più privilegio esclusivo dei proprietarî della pro-contea.

981. I Consiglieri parrocchiali sono eletti nell'Assemblea parrocchiale a voto palese, salvo che non sia chiesto lo scrutinio segreto. Nessun elettore, qualunque sia l'estensione delle sue proprietà o il suo censo, ha più di un voto nella stessa Parrocchia; ma quelli che in varie Parrocchie possedono le condizioni richieste possono avere in tutte un voto distinto. Alle donne maritate non giovano il censo o la proprietà che dànno diritto di voto al marito.

982. Poteri delle Parrocchie. — I Consigli e le Assemblee parrocchiali hanno numerose attribuzioni diverse, che sino al 1894 appartenevano alla *vestry*, ai fabbricieri, agli amministratori della pubblica beneficenza ed a svariati commissarî. Il Consiglio parrocchiale è un ente morale, che amministra i beni della Parrocchia. Può acquistare proprietà per donazioni o per contratto, non solo per costruzioni di utilità parrocchiale e per altri usi analoghi, ma altresì per istituire campi di giuoco, e può creare speciali lotti

Digitized by Google

di terra da distribuire verso un determinato contributo annuo agli abitanti della Parrocchia. Da esso dipendono le autorità sanitarie locali e gli acquedotti della Parrocchia; può acquistare, conservare o modificare diritti di passaggio pubblico; provvede al mantenimento delle strade di prima categoria e dei cimiteri della Parrocchia, e cura la prevenzione e l'estinzione degli incendî. Il Consiglio delibera in appello sulla ripartizione e sull'ammontare delle tasse, tiene al corrente i registri della Parrocchia, nomina gli amministratori dei poveri e i supplenti per la ripartizione delle tasse sui poveri, e compila le liste dei giurati e degli elettori parlamentari e della contea. I giudici di pace non hanno più il diritto di nominare gli amministratori della legge dei poveri.

983. Controllo. — Il controllo sul nuovo sistema di amministrazione della Parrocchia venne dato ai Consigli di contea. Essi aggruppano o dividono le Parrocchie, possono istituire o sciogliere i Consigli delle Parrocchie minori, determinano il numero dei loro componenti; sorvegliano i loro atti in materia di prestiti e di distribuzione delle terre in lotti; regolano sino ad un certo punto le questioni relative alla conservazione e alla custodia dei libri e dei documenti della Parrocchia, ed esercitano poteri di controllo e di vigilanza in molte altre materie.

984. Le Parrocchie urbane rimasero in gran parte estranee alla legge del 1894, e sono amministrate nelle materie civili del pari che nelle ecclesiastiche dall'antica *vestry*.

985. Distretti rurali. — Sino al 1894 le Parrocchie rurali erano aggruppate in *Unioni della legge dei poveri*, amministrate da un Ufficio di sorveglianti (*Board of Guardians*), per quanto concerne i poveri, come per tutto il resto. Diversi ufficî stradali, di polizia mortuaria, commissioni per i bagni, per le biblioteche, per i miglioramenti edilizî agivano per le Parrocchie separate od a gruppi nelle varie materie affidate alle loro cure. La legge del 1894 sostituì alle *Unioni* i distretti rurali, e diede a ciascun distretto un Consiglio amministrativo, riunendo in esso le varie attribuzioni locali sino allora disperse. Il Consiglio di distretto è eletto per tre anni, come l'antico ufficio dei sorveglianti; è incaricato della vigilanza generale e della direzione di tutti gli affari che riguardano interessi comuni delle Parrocchie comprese nei confini del distretto, in materia d'amministrazione locale. Ha preso il posto dell'antico ufficio dei sorveglianti nell'amministrazione della legge dei poveri e costituisce l'autorità stradale sanitaria e amministrativa generale del distretto. I suoi membri sono eletti dalle Parrocchie nei relativi comizî; a questi ufficî possono essere designati gli elettori di una qualsiasi Parrocchia del distretto e

Digitized by Google

tutti coloro che ebbero in esso residenza da dodici mesi almeno prima dell'elezione. Il Presidente del Consiglio di distretto, al pari di quello del Consiglio della Parrocchia, è *ex officio* giudice di pace della contea.

986. Il Distretto urbano. — Anche le Parrocchie urbane estranee ai borghi incorporati sono aggruppate in distretti, ciascuno dei quali ha un Consiglio amministrativo. Questi Consigli hanno in sostanza le stesse attribuzioni di quelli dei distretti rurali, tranne che non costituiscono l'autorità distrettuale in materia di beneficenza, in quanto questa rientra nelle attribuzioni di un distinto ufficio dei sorveglianti, scelto a tal fine nei distretti urbani. L'Ufficio dell'amministrazione locale a sua discrezione può conferire ai Consigli dei distretti urbani in tutto o in parte i poteri dei Consigli di Parrocchia, facendone così le più importanti autorità amministrative della loro circoscrizione.

987. Le donne sono eleggibili ai Consigli di distretto come a quelli di Parrocchia e possono del pari essere elette alla Presidenza; in nessun caso però possono esercitare le funzioni di giudici di pace.

988. I Consigli di contea hanno un considerevole potere di controllo su quelli dei distretti rurali ed urbani; determinano o modificano il numero dei consiglieri, decidono sugli appelli interposti dalle Parrocchie contro i loro atti o contro la loro negligenza, ecc.

989. Corporazioni municipali. — La costituzione delle città inglesi che svilupparono così ampiamente il loro ordinamento municipale si fonda sulla legge del 1835 sulle corporazioni municipali, unificata nella legge del 1882 con lo stesso nome (*Municipal corporation act*). Questa legge venne a sua volta modificata da quella del 1888. Quando gli abitanti di una località vogliono che questa abbia titolo di Municipio, presentano una petizione al Consiglio privato. La petizione viene trasmessa al Consiglio di contea nella quale la località si trova, e all'Ufficio dell'amministrazione locale. Il Consiglio privato nomina un Comitato per lo studio della petizione, per visitare la località da cui proviene, sentire ed esaminare gli argomenti pro e contro. Tutte le osservazioni fatte a tale riguardo dal Consiglio di contea e dall'Ufficio dell'amministrazione locale sono vagliate attentamente.

990. In generale si solleva una forte opposizione contro siffatte petizioni e più tardi contro l'erezione del nuovo Municipio. Avviene, infatti, che l'amministrazione del luogo è affidata a numerose autorità locali di varie sorta, che non considerano volentieri le probabilità della loro scomparsa. Si aggiunga che vi sono sempre persone contrarie ad assumere i nuovi oneri, necessariamente connessi ad un ordinamento più complicato.

Digitized by Google

991. Se la petizione è accolta favorevolmente, il Consiglio privato accorda al luogo di cui si tratta una carta di corporazione, provvede a far scomparire le autorità locali, traccia i limiti del nuovo Municipio, determina un numero di consiglieri, e ove occorra anche la sua divisione in quartieri.

992. La città, quando sia stata incorporata, si costituisce in conformità alla legge della quale ha reclamata l'applicazione. Secondo la legge il borgo dev'essere amministrato dal sindaco, dagli assessori e dai consiglieri, questi ultimi eletti per tre anni e rinnovati ogni anno per un terzo. Accanto ai consiglieri, ed in numero eguale ad un terzo di essi, sono gli assessori, eletti dai consiglieri per sei anni, con rinnovamento per metà ogni tre anni. Il sindaco è eletto dal Consiglio e rimane in carica per un anno: a differenza degli assessori e dei consiglieri, è retribuito. I consiglieri sono eletti dai contribuenti, residenti nel borgo; « chiunque occupa una casa, un magazzino, una bottega o altro locale qualsiasi nel borgo per cui paga una tassa, e risiede in un raggio di sette miglia dal borgo, ha diritto di essere inscritto nella lista elettorale » (1).

993. Condizioni giudiziarie dei borghi. — I poteri non attribuiti specialmente al municipio continuano ad appartenere alle autorità preesistenti. La legge sulle corporazioni municipali non prevede che l'esercizio di poteri giudiziarî sia affidato alle autorità di un borgo per il fatto della sua incorporazione. Il municipio nei riguardi giudiziarî rimane parte della contea, a meno che una speciale disposizione complementare non disponga altrimenti. Può tuttavia ottenere per via di petizione l'istituzione di una Commissione di pace o d'una Corte speciale di sessione trimestrale. Può avvenire pertanto: *a*) che un borgo si appaghi della giurisdizione dei giudici di pace della contea; *b*) che consegua la nomina di giudici di pace addizionali per suo uso e consumo, i quali continuano però ad essere membri della Commissione di pace della contea e non possono tenere distinte sessioni trimestrali; *c*) ovvero che consegua proprie sessioni trimestrali. In questo caso viene nominato dalla Corona un giureconsulto di professione (*recorder*) coi poteri di due giudici di pace uniti insieme e col diritto di tenere sessioni trimestrali: un vero giudice di pace multiplo.

994. I borghi che hanno una speciale Commissione di pace si chiamano Contee municipali (*Counties of towns*); quelli che hanno

(1) CHALMERS, *L'amministrazione locale* (ingl.), pag. 14.

Digitized by Google

proprie Sessioni trimestrali tolgono il nome da queste (*Quarter sessions boroughs*). Il sindaco è di diritto giudice di pace, e continua ad esercitare l'ufficio per un anno dopo scaduto da quello di sindaco, anche quando il suo borgo non ha una speciale Commissione di pace.

995. Borghi-contee. — Il sindaco, gli assessori e i consiglieri, riuniti insieme in un medesimo corpo, costituiscono il Consiglio del borgo, il quale nei borghi-contee ha poteri più estesi. Dopo la legge del 1888 sull'amministrazione locale, giova distinguere quanto a questi poteri del Consiglio varie specie di borghi. I borghi-contee sono estranei alle contee nelle quali si trovano per tutto ciò che concerne l'amministrazione locale, come può esserlo una contea dall'altra. È loro vietato persino di accordarsi con le autorità della contea per trattare insieme i medesimi affari, ad eccezione dell'amministrazione di polizia. Si può dire che i loro Consigli, entro i confini del borgo, hanno tutti i poteri che già appartenevano ai giudici di pace della contea, tranne in materia giudiziaria, tutte le attribuzioni sanitarie delle autorità urbane, spesso anche le attribuzioni scolastiche, tutte le attribuzioni regolamentari ed amministrative, salvo quelle relative alle Unioni della legge dei poveri. Ai borghi-contee appartengono altresì tutti i poteri attribuiti alle contee.

996. Se il Consiglio di un borgo o di una contea propone all'Ufficio dell'amministrazione locale la costituzione in borgo-contea di un nucleo di almeno cinquemila abitanti, l'Ufficio compie un'inchiesta locale, a meno che speciali ragioni non vi si oppongano, e accorda o rifiuta al borgo stesso l'erezione in contea. In caso affermativo, la decisione dell'Ufficio ha valore provvisorio, dovendo sempre essere confermata dal Parlamento.

997. Altri borghi. — I borghi che non sono stati messi al medesimo livello delle contee, e non hanno avuto il privilegio dell'autogoverno come borghi-contee, si possono distinguere, rispetto alle loro relazioni amministrative colle contee nelle quali si trovano, in tre diverse categorie:

1° I borghi che hanno Sessioni trimestrali particolari e la cui popolazione è di dieci o più mila abitanti. Per quanto concerne talune materie dell'amministrazione locale, essi costituiscono suddivisioni della contea. Le grandi strade che li attraversano sono di competenza dell'autorità della contea, a meno che, nei dodici mesi dall'esecuzione della legge del 1888 o dal giorno in cui la strada è stata classificata come di prima categoria, le autorità urbane non si sieno riservate il diritto di provvedere alla sua manutenzione. Contribuiscono alle spese della contea

Digitized by Google

concorrendo a mantenere le Assise e le Sessioni giudiziarie in essa tenute ed inviano proprî membri al Consiglio di contea, che però non possono votare sulle questioni concernenti le spese alle quali non contribuiscono le Parrocchie del borgo. Oltre alle poche materie surricordate, sono pressochè indipendenti ed hanno un ordinamento ed attribuzioni ben poco diversi da quelli di un borgo-contea;

2° I borghi che hanno Sessioni trimestrali particolari con popolazione inferiore a diecimila abitanti. Secondo la legge del 1888 questi borghi lasciano ai Consigli delle contee nelle quali si trovano i poteri esercitati dai loro Consigli o dai loro giudici di pace in materia di manicomî per i poveri, di controllo dei *coroners*, di nomina di periti chimici, di mantenimento e amministrazione delle scuole industriali correzionali, di applicazione delle leggi per la conservazione del pesce, sugli esplosivi, sulle locomotive e sulle strade di prima categoria;

3° I borghi che non hanno una Corte speciale di Sessioni trimestrali e la cui popolazione è inferiore a diecimila abitanti. In materia di polizia sono considerati come suddivisioni della contea in cui si trovano, e dal 1888 per tutte le questioni che non hanno carattere esclusivamente locale sono come fusi nelle contee al cui Consiglio sono naturalmente rappresentati come le altre suddivisioni della contea stessa.

998. Il borgo ha un segretario e un tesoriere retribuiti, nominati dal Consiglio, e rimangono in ufficio a beneplacito di questo. Ha pure gli altri funzionarî che il Consiglio crede necessarî per l'amministrazione del borgo. Se questo ha Sessioni trimestrali speciali si aggiungono il *coroner* e il segretario di pace.

999. I poteri finanziarî del Consiglio municipale sono in ogni caso rigorosamente limitati in materia di prestiti. « Quantunque volte un prestito è chiesto alla rappresentanza di un municipio, l'Ufficio dell'amministrazione locale esamina la proposta. In seguito a notificazione viene compiuta un'inchiesta sul luogo, e se il prestito viene approvato, l'Autorità locale determina l'epoca del rimborso » (1). L'Ufficio dell'amministrazione locale esercita gli stessi poteri riguardo ai prestiti importanti delle Parrocchie e dei Consigli di distretto.

1000. Scrive G. Chalmers: « I conti della maggior parte delle circoscrizioni locali sono ora controllati dall'Ufficio dell'amministrazione locale, ad eccezione di quelli dei borghi. La verifica è affidata a tre controllori municipali, due dei quali eletti dai borghesi (*elective auditors*), uno nominato dal sindaco (*mayor's auditor*) » (2).

---

(1) Bunce, *Borghi comunali e distretti urbani*, in « Cobden Club Essays », 1882, pag. 283.

(2) Chalmers, op. cit., pag. 87.

Digitized by Google

1001. Distretti urbani e rurali. — La differenza fra i borghi e i distretti urbani, non è solo di estensione, in quanto i borghi hanno da qualche centinaio a mezzo milione di abitanti, i distretti urbani da qualche centinaio a centomila. La differenza, almeno in apparenza, fu sino ad ora piuttosto affare di preferenze locali o di convenienze legali. I confini di un borgo, quando sieno stati determinati dagli statuti originarî, sino alla legge del 1894 potevano essere modificati soltanto con legge speciale del Parlamento; era molto più semplice rivolgersi all'Ufficio dell'amministrazione locale, che di propria autorità poteva creare quello che si chiamava allora un *distretto sanitario urbano*. Quando le città già incorporate si sviluppavano, le parti aggiunte erano erette indipendentemente dal borgo in distretti sanitarî urbani che si appiccicavano ad esse. Il Bunce potè affermare nel 1882, che: « in nessuna parte da un capo all'altro dell'Inghilterra, ad eccezione di Nottingham, v'è un borgo completo per sè medesimo e per conseguenza veramente autonomo » (1).

1002. La legge del 1888 sull'amministrazione locale dispone che i confini di un borgo possono essere modificati con decisione provvisoria dell'Ufficio dell'amministrazione locale su domanda del Consiglio municipale. La deliberazione è provvisoria, per quanto presa dopo un'inchiesta locale, e deve essere sanzionata dal Parlamento. Il metodo che consente di modificare i confini di un borgo riesce pertanto più lento e difficile del libero intervento dell'Ufficio dell'amministrazione locale rispetto ai distretti urbani.

1003. Controllo generale delle Autorità urbane. — Le corporazioni di carattere municipale sono in parte soggette al controllo dell'Ufficio dell'amministrazione locale, specie in materia di regolamenti sanitarî, in parte a quello dell'*Home office*, come per la polizia, in parte all'Ufficio del commercio, come in materia di porti marittimi. I distretti urbani hanno però una sola Autorità centrale al disopra di essi, l'Ufficio dell'amministrazione locale.

1004. Londra. — Sino alla legge del 1888 l'amministrazione della metropoli costituiva un problema insoluto, il fenomeno più singolare dell'amministrazione locale inglese. L'immensa agglomerazione di edificî e di abitanti conosciuta nel mondo col nome di Londra, le cui masse sterminate si estendevano sopra una parte delle tre contee di Middlesex, Surrey e Kent, si componeva della *City* di Londra, una piccola corporazione centrale, entro confini quasi dimenticati, che possedeva ancora e difendeva con un vigore medioevale i suoi privilegi, con un ordinamento e con istituti della stessa epoca; intorno a questa città, che costituiva

(1) Bunce, op. cit., pag. 298.

Digitized by Google

come un nucleo centrale, vi erano centinaia di antiche Parrocchie e nuovi distretti urbani creati in varî tempi per rispondere ai diversi e molteplici bisogni di questa gran massa inorganica. La congerie eterogenea di corporazioni commerciali vecchie di parecchi secoli, di Assemblee parrocchiali, di autorità sanitarie, era stata in cotal modo riunita dopo il 1885 da un *Ufficio metropolitano dei Lavori Pubblici*, che esercitava taluni poteri su tutta l'area intorno alla *City*.

1005. La legge del 1888 sull'amministrazione locale fece della metropoli la contea amministrativa di Londra, col suo proprio Lord luogotenente, lo sceriffo, la Commissione di pace e il Consiglio. Rimangono le numerose Parrocchie sotto la direzione delle rispettive Assemblee, e la legge del 1894 diede ad esse la stessa costituzione e, almeno in massima, gli stessi poteri dei Consigli dei distretti urbani nelle altre parti del regno (n. 986). La *City* continua ad avere il suo posto separato nella gran contea metropolitana, costituendo un borgo con proprie Sessioni trimestrali, senza i privilegi speciali di contea, e con alcune particolari limitazioni.

1006. I consiglieri della contea di Londra sono 118, il doppio dei deputati inviati al Parlamento dai collegi metropolitani, quando venne votata la legge del 1888. Il Consiglio metropolitano ha una posizione eccezionale quanto al numero degli assessori, i quali sono sei volte meno numerosi dei consiglieri, anzichè tre, per cui il numero complessivo dei membri del Consiglio di Londra è di 137.

1007. Distretti scolastici. — Ci rimane a parlare di un'ultima circoscrizione importante, il distretto scolastico. In seguito alla legge del 1870 sulla pubblica istruzione ed alle leggi complementari del 1876 e del 1880, per quanto concerne l'istruzione pubblica, l'Inghilterra è suddivisa in distretti dipendenti dall'amministrazione della pubblica istruzione nel Consiglio privato (n. 883). Questi distretti non sono stati costituiti trascurando i confini delle circoscrizioni esistenti; ben si è cercato di farli coincidere per quanto era possibile colle parrocchie o coi borghi municipali, pur lasciando la determinazione di questi confini alla discrezione dell'amministrazione relativa. I distretti che desiderano siffatto ordinamento hanno facoltà di nominare un ufficio scolastico scelto dai contribuenti, il quale può obbligare i genitori ad inviare i figli alla scuola, conforme alle leggi relative, ed emanare le misure necessarie per gli edifici scolastici, sotto la direzione dell'amministrazione generale. Altri distretti sono diretti da un semplice Comitato di sorveglianza (*attendance Committee*), che è

Digitized by Google

un Sottocomitato dell'autorità già incaricata di questo ufficio: per esempio, nei borghi, il Consiglio municipale.

1008. In Inghilterra il Governo interviene in materia di pubblica istruzione soltanto per completare l'iniziativa privata. Dove sono sufficienti per la popolazione scolastica di un distretto le scuole private, il Governo si limita a sorvegliarle e completarle; dove non bastano, fonda scuole proprie dipendenti da un ufficio speciale.

1009. Controllo generale. — È evidente che il controllo generale in Inghilterra riesce insufficiente. Il Governo centrale non è rappresentato nell'amministrazione locale da alcun funzionario analogo al prefetto francese (nn. 442, 445, 454), nè da un Ufficio come l'Amministrazione del Distretto prussiano (nn. 600-604). È vero che per tutta la seconda metà del secolo XIX si è sviluppata in Inghilterra una decisa tendenza a porre sempre più le Autorità locali per le materie importanti sotto la sorveglianza delle Amministrazioni centrali, il che condusse dal 1871 a concentrare nell'Ufficio dell'amministrazione locale numerose attribuzioni prima disperse a destra e a sinistra, per risalire all'*Home office*, al Consiglio privato e ad altre autorità. Ma se questa tendenza aumentò il controllo, non fece un passo verso l'accentramento. I funzionarî e gli enti locali dovettero soltanto chiedere l'approvazione dell'Autorità centrale per taluni casi, ma l'Amministrazione centrale non assunse nuove iniziative negli affari locali. Anche quando l'Ufficio dell'amministrazione locale ebbe maggiori poteri, la scelta dei funzionarî che devono assicurare l'osservanza delle sue istruzioni rimase generalmente affidata ai contribuenti delle circoscrizioni interessate. Così l'autorità dell'Ufficio dei sorveglianti dei poveri è completa, ma i sorveglianti sono eletti nelle parrocchie. La sua autorità in materia sanitaria è assoluta in quanto concerne l'esecuzione delle leggi sulla sanità pubblica; ma in molti casi gli ufficiali sanitarî locali sono nominati dagli enti locali. Può disapprovare i regolamenti dei singoli distretti sanitarî, e quelli emanati dalle autorità della contea in materia di contravvenzioni possono essere annullati da un'ordinanza del Consiglio privato, ma di questi poteri usa raramente. Così in materia di prestiti, le autorità locali sono vincolate rigorosamente alle decisioni dell'Ufficio dell'amministrazione locale, che di rado approva proposte di nuove tasse senza una completa inchiesta e una evidente ragione. Tutto questo costituisce piuttosto un sistema amministrativo che un vero accentramento. Si procura di coordinare i metodi di assistenza e si soccorrono i poveri conforme alle leggi generali; si cerca la cooperazione

Digitized by Google

delle Autorità centrali e locali in materia finanziaria, perchè il debito locale è parte del debito nazionale. Ma lo spirito di questo controllo, la mancanza di funzionarî permanenti che rappresentino l'Autorità centrale nell'amministrazione locale e di ufficî permanenti per dar pareri in materia di finanze, costituiscono un sistema fondato piuttosto sulla cooperazione che sopra un vero accentramento.

1010. Amministrazione locale nella Scozia. — Una legge del 1889 estese alla Scozia un sistema amministrativo per le contee, che ha gli stessi fondamenti dell'inglese; la legge del 1894 sostituì Consigli di parrocchia analoghi a quelli dell'Inghilterra, agli antichi Uffici parrocchiali, e creò un Ufficio dell'amministrazione locale presieduto dal segretario della Scozia per questo paese.

3. — Amministrazione delle Colonie inglesi.

1011. Espansione coloniale. — Il fatto più significante ed importante della storia moderna è senza dubbio l'immensa diffusione della razza inglese, lo sviluppo del suo commercio, il predominio delle sue istituzioni, l'autorità che l'Inghilterra ha assunto, si può dire, sulla metà del globo. Quando, in seguito alla chiusura delle antiche vie dell'Oriente dominate dal Turxo e all'evoluzione dell'Europa, costretta ad uscire dal Mediterraneo verso l'America, l'Inghilterra venne a trovarsi dall'ultimo al primo posto fra le nazioni civili, si iniziò nella politica mondiale una profonda trasformazione. L'Inghilterra non tardò a superare l'Olanda, la Spagna, il Portogallo, i rivali nell'Atlantico e nei nuovi continenti; con fermezza, passo a passo, si impadronì di quasi tutti i territorî che valevano la pena di essere presi nelle varie parti del mondo. Colla conquista e coll'espansione coloniale progredirono anche le sue istituzioni, per guisa che il suo popolo trovasi ora alla testa dei popoli liberi e le sue istituzioni sono il modello per tutte le genti.

1012. La politica coloniale inglese. — L'Inghilterra non imparò subito ad adottare con le sue colonie la migliore politica. Come Roma, incominciò a considerare i suoi possedimenti coloniali esclusivamente per il beneficio che ne ritraeva. Fu necessaria la perdita dell'America perchè imparasse quali corte vedute ispirassero siffatta politica. Ma, a differenza di Roma, ebbe la fortuna di perdere la maggior parte dei proprî possedimenti coloniali

Digitized by Google

senza esserne colpita e quando era in grado di ricostruire un impero coloniale più grande del primo.

1013. La politica coloniale inglese è ora liberale, cioè molto diversa da quella che condusse alla ribellione dell'America e alla formazione degli Stati Uniti. Forse neanche la tremenda lezione della perdita dell'America sarebbe bastata a dare all'Inghilterra una giusta nozione dei suoi veri interessi coloniali, se altri motivi non l'avessero indotta a mutare politica. I movimenti della pubblica opinione che la spingevano ad un risveglio religioso, alla riforma delle carceri, ad una più efficace amministrazione della pubblica beneficenza, alla riforma elettorale, ad una completa rigenerazione sociale e politica, la spingevano senza dubbio del pari ad accordare alle sue colonie la cittadinanza inglese.

1014. Lord Durham nel Canadà. — Il momento critico seguì nel 1837, quando scoppiò una rivolta nel Basso Canadà francese. Il Governo del paese, come quello degli Stati americani, che si trovavano a sud del Canadà quando l'America era una colonia inglese, si componeva di un Governatore, di un Consiglio legislativo nominato dalla Corona e di una Camera eletta dai coloni. Questi erano appunto esasperati dagli arbitrî di un Governatore e di un Consiglio poco simpatici, nonchè dai tentativi di sottrarre al voto dell'Assemblea popolare la questione della retribuzione dei magistrati e della durata del loro ufficio, controversie che avevano tanto contribuito alla separazione degli Stati Uniti dall'Inghilterra. Alla fine scoppiò la rivolta a proposito di una riforma costituzionale. Fu vinta, ma i coloni non vennero trattati come nel 1776; un commissario reale fu inviato a sentire le loro ragioni ed a procurare di accontentarli con opportune riforme. Il commissario, che fu Lord Durham, guastò la sua missione con provvedimenti pieni di buone intenzioni, ma arbitrarî; essi vennero male apprezzati in Inghilterra e venne richiamato. La sua relazione sulle condizioni del Canadà e sui provvedimenti necessarî alla sua pacificazione può tuttavia esser considerata come la sorgente di tutto quello che l'Inghilterra ha fatto di poi per il miglioramento delle sue colonie. Lord Durham raccomandava un'autonomia assoluta per cui l'intervento dell'Inghilterra fosse limitato alle questioni relative agli immediati interessi dell'Impero. Infatti nel 1847 si stabilì nel Canadà un Governo responsabile indipendente, e negli anni successivi il sistema si estese a quasi tutte le colonie inglesi.

1015. Le Colonie autonome. — Le colonie inglesi, come sono oggi ordinate, possono essere all'ingrosso divise in due gruppi:

Digitized by Google

a) colonie autonome che provvedono al loro Governo; *b*) colonie della Corona. Le prime sono nove: il Canadà, Terranova, il Capo di Buona Speranza, le quattro colonie dell'Australia orientale e meridionale (Queensland, Nuova Galles del Sud, Vittoria e Australia meridionale), la Tasmania e la Nuova Zelanda. In tutte queste colonie la legislazione è praticamente autonoma nelle materie che non riguardano direttamente gli interessi dell'Impero; per le altre vi è un Governo responsabile, costituito cioè da ministri che rispondono davanti ai rappresentanti del popolo della loro politica e dei loro atti esecutivi, scelti nella maggioranza della Camera popolare e rappresentanti di essa. Al Capo di Buona Speranza, nella Tasmania, nello Stato di Vittoria e nell'Australia meridionale le due Camere sono elettive; negli altri cinque la Camera alta o Consiglio legislativo, come è chiamata dovunque, tranne che al Canadà, è nominata dal potere esecutivo. Ma l'origine della Camera alta non modifica la responsabilità completa dei ministri, nè il sistema dell'autogoverno della colonia.

1016. Il Governo del Canadà. — Nel 1840 il Parlamento deliberò l'unione dell'Alto e del Basso Canadà (provincie di Ontario e Quebec) sulla base proposta da Lord Durham nella sua relazione. Ma l'unione tra le due provincie, una inglese, l'altra quasi del tutto francese, era inopportuna e fu solo provvisoria. La legge del 1854 dava a queste colonie riunite un Governo in tutto simile all'inglese, ma non trovò alcun fondamento, e in seguito alla legge del 1867 le due colonie dovettero essere separate per costituire invece una confederazione. Così sono oggi rette dalla Costituzione del *Dominion*, secondo la quale il territorio è diviso in sette provincie con Parlamenti e amministrazioni separate. Le provincie sono: Ontario, Quebec, Nuova Scozia, Nuovo Brunswick, Manitoba, Columbia britannica, Isola del Principe Edoardo; ciascuna ha un proprio luogotenente governatore e un Ministero responsabile della sua politica e dei suoi atti davanti ad un piccolo Parlamento, dotato di tutti gli organi necessarî a dirigere l'amministrazione della provincia.

1017. Le disposizioni di questa legge (*British North America Act*), sono state preparate al Canadà ed accettate tali e quali dal Parlamento inglese. Nella divisione dei poteri tra il Governo del *Dominion* e quelli delle provincie, vi sono differenze radicali nel carattere delle varie disposizioni colla Costituzione federale degli Stati Uniti. La Costituzione americana accorda certi poteri speciali al Governo generale, riservando il resto agli Stati; la legge inglese, invece, accorda taluni poteri alle provincie e riserva gli altri al Governo del *Dominion*.

Digitized by Google

Fra i poteri così riservati al Governo federale vi è quello di elaborare tutta la legislazione penale.

1018. Nell'Ontario, nella Columbia inglese e nel Manitoba il Parlamento si compone di una sola Camera.

1019. Il Governo del *Dominion*, in quasi tutti i punti, è la copia fedele di quello della metropoli. La Corona è rappresentata da un Governatore generale che ha le stesse funzioni della Corona nel governo del Regno Unito; agisce col mezzo dei ministri responsabili e non esercita mai il *veto* in materia legislativa, perchè i progetti che potrebbero avere una dannosa influenza sulla politica imperiale devono essere approvati dal sovrano in Consiglio, cioè dal Governo inglese. Il Gabinetto del Governatore generale si chiama Consiglio privato del re e si compone (1897) di 14 membri che rappresentano la maggioranza della Camera popolare, mentre serve di guida a questa Camera nella formazione delle leggi e nell'esercizio delle sue funzioni, secondo i precedenti del Gabinetto responsabile inglese (1). Il Parlamento si compone di due Camere: il Senato e la Camera dei Comuni. Il Senato comprende 81 membri nominati a vita dal Governatore generale, cioè di fatto dal Ministero; imperocchè la composizione del Senato come la creazione dei Pari in Inghilterra dipende dai ministri. Per essere nominato senatore si richiede l'età di trent'anni, la residenza nella provincia e un censo non inferiore a ventimila lire italiane (4000 dollari). La Camera dei Comuni si compone di 230 deputati eletti dalle varie provincie per cinque anni, in ragione di un deputato per 22.688 abitanti; Quebec deve però avere almeno 65 deputati.

1020. Il Gabinetto si compone di 14 ministri: Primo ministro o Presidente del Consiglio, segretario di Stato; Ministro del commercio interno ed estero: Ministri della giustizia, della marina e della pesca, delle strade ferrate e dei canali, dell'esercito e della difesa nazionale, delle finanze, dell'agricoltura, dei lavori pubblici, dell'interno, Mastro generale delle poste e due Ministri senza portafoglio.

1021. I deputati del *Dominion* sono così ripartiti: Ontario 62 deputati, Quebec 65, Nuova Scozia 20, Nuovo Brunswick 14, Manitoba 7, Columbia britannica 6, Isola del Principe Edoardo 5, territorî del Nord-Ovest 4. I rappresentanti devono avere un modesto censo determinato dalla legge.

1022. Il Parlamento del *Dominion* può essere sciolto dal Governatore generale su parere del Ministero; si fa luogo a nuove elezioni generali, quando sembri opportuno sentire il corpo elettorale.

---

(1) Si veda la nota in fine al capitolo.

Digitized by Google

1023. I Governi d'Australia non differiscono in principio e poco anche nella loro struttura dal Governo del Canadà, tranne per il fatto che le colonie dell'Australia sono indipendenti fra loro, in quanto sino ad oggi (1900) non hanno alcun legame federale ed obbediscono all'unica autorità comune della madre patria. Il Queensland e la Nuova Galles del Sud hanno un Consiglio legislativo e un'Assemblea, ma in quello gli elettori che nominano i membri della seconda Camera devono possedere un certo censo, mentre nella Nuova Galles del Sud non esiste alcuna condizione simile. Nell'Australia meridionale e nello Stato di Vittoria le Camere sono elettive, colla differenza che la Camera alta viene eletta soltanto dai cittadini che hanno un certo censo. Nello Stato di Vittoria è richiesto anche un censo di eleggibilità, mentre può essere supplito da un certo grado di istruzione e dall'esercizio di talune professioni. Il Governatore di ciascuna colonia esercita le funzioni del monarca costituzionale in quanto agisce conforme al parere dei ministri responsabili davanti alla Camera popolare.

1024. L'Amministrazione della giustizia nelle Colonie. — I poteri dei tribunali coloniali, in alcune materie, completano le attribuzioni costituzionali dei tribunali americani. I Governi delle colonie hanno costituzioni scritte come gli altri Stati americani, ma sono leggi imperiali, mentre le Costituzioni americane hanno avuto la sanzione d'un voto popolare. I tribunali coloniali inglesi hanno facoltà di interpretare la Costituzione come gli Americani, facoltà che si ritenne essenziale prerogativa di questi tribunali. Essi possono pronunciarsi sugli atti legislativi e contro le loro decisioni è ammesso l'appello al Comitato giudiziario del Consiglio privato d'Inghilterra, che costituisce anche una specie di Suprema Corte coloniale (nn. 924, 1071).

1025. Della costituzionalità delle leggi approvate dal Parlamento del Canadà giudicano anzitutto i tribunali del *Dominion*, salvo appello al Consiglio privato di Londra.

1026. Colonie della Corona. — Le colonie che non hanno Governo rappresentativo responsabile, si chiamano colonie della Corona; esse sono più o meno completamente amministrate dall'Ufficio coloniale di Londra. Il loro ordinamento è semplicemente militare come Sant'Elena e Gibilterra; altre colonie hanno un Consiglio esecutivo e un Consiglio legislativo di nomina regia, come la Trinità; in altre il Consiglio esecutivo è nominato dal re, e v'è un Consiglio legislativo parzialmente eletto come

Digitized by Google

nella Giamaica; infine alcune colonie hanno due Consigli elettivi senza un Ministero responsabile come le isole Bahama e le Bermude.

1027. I Governatori coloniali. — Parmi interessante conoscere l'opinione di uno degli amministratori inglesi più autorevoli ed eminenti sulla questione delle attribuzioni del Governatore di una colonia, se cioè convenga che egli governi come un monarca costituzionale, ovvero con ministri che sieno soltanto gli esecutori della sua volontà. Lord Elgin scrive nelle sue *Lettere* con grande precisione che come Governatore del Canadà, aveva effettivamente poteri maggiori che nella Giamaica, dove era stato prima. E dichiara senza esitare « che l'influenza del Governatore si può esercitare meglio in una colonia come il Canadà, dove rimane in disparte e deve sentire sempre i suoi ministri, di quello che in un diverso regime, sebbene questa influenza possa essere naturalmente soltanto morale, fondata cioè sulla convinzione, sull'accordo, sulla moderazione, intesa piuttosto a temperare le difficoltà della politica locale » (1). Lord Elgin confermava così una verità indiscutibile, che è più facile ed insieme più saggio governare col concorso e colla cooperazione dei governati, di quello che secondo il proprio arbitrio, come amico meglio che come padrone.

1028. India. — L'India forma un possedimento distinto in materia di governo, come per tutto il resto. Essa ha un Governatore generale ed un Consiglio che dipendono direttamente da un membro del Gabinetto, il Segretario di Stato per l'India. Egli è assistito da un Consiglio di dieci o più membri e nominato dalla Corona fra coloro che occupàrono alte cariche nell'India. Dal Segretario di Stato e dal suo Consiglio dipende il Governatore generale dell'India, assistito a sua volta da un Consiglio di cinque a sei membri nominati dalla Corona. Questo Consiglio ha funzioni esecutive, e con l'aggiunta di dieci a sedici membri supplenti nominati dal Governatore generale provvede anche alla legislazione.

1029. Il Consiglio, che assiste il Governatore generale per l'esercizio delle sue funzioni, è diviso in cinque o sei Amministrazioni, una delle quali, quella degli affari esteri, è riservata al Governatore. Queste Amministrazioni non sono veri Ministeri, ma piuttosto Comitati del Consiglio. Le sedute del Consiglio sono sempre pubbliche.

---

(1) Lettere e diarii di Lord ELGIN, pubblicate da TEODORO WALROND, pag. 26, Londra 1872.

Digitized by Google

1030. L'India non è tutta amministrata dal Governo inglese. Comprende molti Stati indigeni, che godono di una effettiva indipendenza negli affari locali sebbene sotto la sovranità inglese. La parte di questo immenso territorio, amministrata direttamente da funzionarî inglesi, è divisa in provincie, principali fra esse le due presidenze di Madras e di Bombay. I Governatori sono nominati dalla Corona e assistiti da due Consigli, uno amministrativo e l'altro legislativo. Le provincie del Bengala e del Nord-Ovest hanno a capo luogotenenti governatori nominati dal Governatore generale e assistiti da Consigli amministrativi. I luogotenenti governatori e i commissarî delle altre provincie, sono pure nominati dal Governatore generale e non hanno alcun Consiglio.

1031. " Greater Britain ". — Con queste parole gli Inglesi designano il mondo coloniale, ed hanno significato molto diverso dalla *Magna Grecia* degli antichi. La Grecia era in uno stato di completa disgregazione; i suoi figli recavano con essi le istituzioni greche, ma soltanto per assistere alla loro trasformazione; per colonia greca non si intese mai una riunione di genti di razza ellenica, nè la riproduzione di istituzioni nazionali. Invece gli Inglesi conservarono nelle colonie l'omogeneità e il carattere della loro razza e delle loro istituzioni, ed assoggettarono così le varie parti del mondo ad influenze comuni, se pure non le hanno riunite per comuni destini. In tutta l'Europa sono state copiate le istituzioni politiche inglesi; i coloni non le hanno copiate, bensì estese, perpetuandole e perfezionandole senza tregua.

NOTE AL CAPITOLO X.

Aggiungiamo le notizie più indispensabili ad avere una sommaria idea della Gran Bretagna, del suo Governo, delle sue Colonie al principio della guerra. Nel 1913 si era riunito il XXX Parlamento. La Camera dei Lordi aveva 643 membri, quella dei Comuni 670. Facevano parte della prima: 3 Principi reali, 2 Arcivescovi, 24 Vescovi, 542 Pari del Regno Unito, 16 Pari scozzesi, 28 irlandesi eletti per il periodo parlamentare, i Giudici delle Alte Corti, l'*Attorney* e il *Solicitor* generale dell'Inghilterra e del Galles, cioè 28 Pari senza voto. La Camera dei Comuni aveva 62 Deputati per Londra e 1 per l'Università, 164 per le altre città, 4 per le altre Università, 234 per le contee inglesi; 11 per le città e 19 per le contee del Galles; 31 per le città, 2 per le Università e 32 per le contee della Scozia; 16 per le città, 2 per le Università e 85 per le contee dell'Irlanda.

Digitized by Google

Il Gabinetto comprendeva: primo Lord della Tesoreria, gran Cancelliere, Presidente del Consiglio privato, Guardasigilli, Segretario di Stato per l'India, Cancelliere dello Scacchiere, Segretarî di Stato per l'interno, gli esteri, le colonie, la guerra, primo Lord dell'Ammiragliato, Segretario per la Scozia, Presidente del *Board of Trade*, id. dell'Ufficio delle amministrazioni locali, id. dell'Ufficio d'agricoltura, id. dell'Ufficio d'educazione, Cancelliere del ducato di Lancaster, Segretario capo per l'Irlanda, Direttore generale delle poste, primo Commissario dei lavori pubblici, *Attorney* generale.

L'Impero britannico aveva 422.869.300 ab. su 29.818.200 kmq., cioè: Regno Unito 46.184.500 ab. su 314.377 kmq.; Indie 316.008.000 ab. su 4.843.400 kmq.; colonie e protettorati 60.676.800 ab. su 24.660.400 kmq. L'Inghilterra col Paese di Galles aveva 36.070.492 ab. su 151.053 kmq.; la Scozia 4.733.700 ab. su 78.746 kmq.; l'Irlanda 4.382.531 ab. su 83.809 kmq.; le isole Normanne e quella di Man 148.934 ab. su 769 kmq. Londra aveva 4.521.685 ab. nella città, e 7.251.358 nel distretto di polizia e vi erano 50 città superiori a centomila abitanti. Fra le città si distinguono sempre: *county boroughs*, *municipal boroughs* e *urban districts*.

Il dominio coloniale era così suddiviso:

In Europa: Gibilterra 25.367 ab. su 5 kmq.; Malta 228.534 ab. su 300 kmq.; Cipro 278.218 ab. su 9282 kmq.

In Asia: l'Impero indiano diviso in 13 provincie, 250 distretti e circa 700 Stati feudatarî, con 316 milioni di abitanti su 4.843.400 kmq.; Ceylon con le Maldive con 4.172.513 ab. su 65.907 kmq.; gli *Straits settlements* coi protettorati malesi e Borneo settentrionali 2.866.158 ab., sultanati di Brunei e Sarawak 522.000 ab. su 129.200 kmq.; Hongkong e territorio 500.098 ab. su 126 kmq.; territorio di Weihawei 147.111 ab. su 740 kmq.; isole di Kamaran e di Barein 100.100 ab. su 682 kmq.

In Africa: l'Unione Sudafricana (Capo, Natal, Transwaal, Orange, Basuto, Besciuana, Rodesia, Suazi) 8.195.797 ab. su 3.117.800 kmq.; Nigeria 17.124.000 abitanti su 868.900 kmq.; Gambia, Sierra Leone, Somalia, Africa orientale, Uganda, Zanzibar, Nyassa, Maurizio, Seychelles, Tristan di Cunha, Sant'Elena, Ascensione, e in tutta l'Africa 35.822.400 ab. su 5.675.800 kmq.

In America: il Canadà con Terranova e il Labrador 7.449.252 ab. su 9.787.070 kmq., e inoltre: Bermude, Honduras, isole Bahama, Giamaica ed annesse isole del Vento, isole Sottovento, Barbada, Trinità e Tobega, Guyana, Falkland e dipendenze, complessivamente in tutta l'America 9.529.100 abitanti su 10.499.600 kmq.

In Oceania: Stati Uniti d'Australia (Distretto federale, Queensland, Nuova Galles del Sud, Vittoria, Australia meridionale, Australia occidentale, Territorio del Nord, Tasmania, isole Papua, Norfolk) 5.044.000 abitanti su 7.738.800 kmq.; Nuova Zelanda e dipendenze 1.070.910 ab. su 270.270 kmq.; isole Figi, Tonga, Salomone, Fanning, Unione, Fenice, Gilbert, Elice, Santa Crux, Tucopia, Pitcairn, ecc. 363.279 ab. su 60.874 kmq.

Su così vasto Impero, per un siffatto mondo coloniale e con una storia così importante si hanno intere biblioteche di studî, dei quali diamo appena una idea seguendo e amplificando le opportune distinzioni dell'autore.

A.A. Scritti storici sul Regno Unito:

CAZAMIAN LUIGI, *L'Inghilterra moderna e la sua evoluzione*, (franc.) 333 pag.. Parigi 1911.

Digitized by Google

DOWEL STEFANO, *Storia delle imposte e del sistema tributario in Inghilterra* (ingl.), quattro volumi, Londra 1888.

ELTON CARLO, *Origini della storia inglese* (ingl.), 458 pagine, Londra 1882.

FORTESCUE G. W., *Storia dell'esercito inglese* (ingl.), sei volumi, Londra 1910.

FREEMANN EDOARDO, *Storia della conquista normanna d'Inghilterra, cause e risultati* (ingl.), cinque volumi, Oxford 1870-1876.

GREEN G. R., *Storia della conquista normanna dell'Inghilterra, cause e risultati* (ingl.), tre volumi, Oxford 1870-1876. — *La formazione dell'Inghilterra* (ingl.), due volumi, Londra 1900. — *La storia del popolo inglese* (ingl.), quattro volumi di oltre 500 pagine ciascuno, Londra 1880-1883.

HAGGARD H. R., *L'Inghilterra rurale* (ingl.), due volumi, Londra 1902.

HANT W. e L. POOLE, *Storia politica dell'Inghilterra dai tempi più antichi alla fine del secolo XIX, colla collaborazione di varî autori* (ingl.), dodici volumi, Londra 1905-1913.

INNES A. D., *Storia dell'Inghilterra e dell'Impero britannico* (ingl.), quattro volumi, Londra 1914.

JAMES W., *Storia morale della Gran Bretagna* (ingl.), sei volumi, Londra 1886.

LAPRADE W. T., *L'Inghilterra e la Rivoluzione francese* (ingl., negli *Studî* dell'Università di G. HOPKINS, XXVII, 8-12), Baltimora 1909.

LECKY G. e HARTPOLE E., *Storia dell'Inghilterra nel secolo XVIII* (ingl.), otto volumi di circa 700 pagine ciascuno, 1886-1890.

LEDRU-ROLLIN C., *Della decadenza dell'Inghilterra* (franc.), due volumi, Parigi 1813.

LUCAS C. R., *Geografia e storia delle Colonie inglesi, con cenni sui loro sistemi di governo* di H. E. EGERTON (ingl.), dodici volumi, Londra 1910.

MAC CARTHY GIUSTINO, *Storia dei nostri tempi* (ingl.), cinque volumi, Londra 1879-1897.

PAUL H., *Storia dell'Inghilterra moderna* (ingl.), cinque volumi, Londra 1904-1906.

REMUSAT P. DE, *L'Inghilterra nel secolo XVIII, studî e ritratti* (franc.), due volumi, Parigi 1856.

REYNALD H., *Storia dell'Inghilterra dalla morte della regina Anna ai nostri giorni*, 2ª ediz. (franc.), Parigi 1883.

TAINE IPP., *Note sull'Inghilterra*, 5ª ediz. (franc.), 404 pagine, Parigi 1896.

TANFANI ACHILLE, *Il paese delle stravaganze*, Milano 1904.

THIERRY A., *La conquista dell'Inghilterra compiuta dai Normanni*, nuova edizione (franc.), Parigi 1870.

A.B. Scritti politici, di scienza politica e storia costituzionale sull'Inghilterra e il Regno Unito.

Importanti e notevoli scritti furono pubblicati nell'*Imperial Parliament Series* su quasi tutti i principali argomenti. Così nell'*English Citizen Series* si pubblicarono scritti sul Governo centrale di H. D. TRAILL, sull'amministrazione locale di D. CHALMERS, sulla giustizia e la polizia di W. MAITLAND, sull'elettorato ed il Parlamento di S. WALPOLE, sulla legge dei poveri di W. FOWLE, sulle colonie di G. S. COTTON e C. PAYNE.

Gli Inglesi nella vita moderna osservati da un italiano, 383 pagine, Milano 1908.

ANSON W. R., *La legge e le consuetudini della Costituzione* (ingl. e franc.), due volumi, 475 e 635 pagine, Parigi 1905.

Digitized by Google

ASHLEY P., *Il Governo centrale e il locale. Studî comparativi* (ingl., franc. e ted.), Parigi 1906.

BAGEHOT GUALTIERO, *La Costituzione inglese* (ingl. e franc.), 401 pagine, Parigi 1867. — *Saggi sulla riforma parlamentare* (ingl.), Londra 1883.

BOUTMY E., *Lo sviluppo della Costituzione e della società politica in Inghilterra* (franc.), 410 pagine, Parigi 1892. — *Saggio d'una psicologia del popolo inglese nel XIX secolo* (ingl. e franc.), Parigi 1904. — *Studî sul diritto costituzionale inglese* (franc.), Parigi 1899.

BRUNIALTI A., *Il Governo parlamentare in Inghilterra e in Italia* (nella B. S. p. e a., I, 3). — *Il diritto pubblico inglese e la sua trasformazione* (Ivi, II, 3).

BÜDINGER MASSIMILIANO, *Prelezioni sulla storia della Costituzione inglese* (ted.), 340 pagine, Vienna 1880.

BURGESS G. W., *Scienza politica e diritto costituzionale* (ingl.), due volumi, Boston 1890.

BURKE E., *Opere* (ingl.), otto volumi, Londra 1854-1861.

COLLIER PRICE, *L'Inghilterra e gli Inglesi dal punto di vista americano* (ingl.), 434 pagine, Nuova York 1911.

COURTNEY L., *La Costituzione inglese in azione* (ingl.), Londra 1901.

DICEY A. V., *Introduzione allo studio delle leggi della Costituzione*, 8ª ediz. (ingl.), Londra 1915. — *Lettura sulle leggi e la pubblica opinione in Inghilterra* (ingl.), Londra 1915. — *Il Consiglio privato* (ingl.), Londra 1897. — *Introduzione allo studio del diritto costituzionale* (franc.), Parigi 1904.

DICKINSON G. L., *Lo sviluppo del Parlamento inglese nel secolo XIX* (ingl.), Londra 1895. — *Sommario dell'ordinamento e della procedura dei Parlamenti stranieri*, 2ª ediz. (ingl.), Londra 1890.

DILKE sir C. N., *Problemi della Gran Bretagna* (ingl.), 643 pag., Londra 1890.

DUNCAN WALLACE D., *Il Governo nazionale, locale e imperiale dell'Inghilterra* (ingl.), 380 pagine, Londra 1897.

DURELL A. J., *Principî e pratica dei sistemi di controllo sui voti parlamentari in materia di finanza* (ingl.), Londra 1897.

EGERTON N. R., *Breve storia della politica coloniale inglese* (ingl.), Londra 1897. — *Federazioni e unioni nell'Impero Britannico* (ingl.), Oxford 1911. — *Politica estera dell'Inghilterra* (ingl.), Londra 1917.

ESCOTT D. U., *L'Inghilterra, il suo popolo, politica e studî* (ingl.), due volumi, Londra 1880.

ESQUIROS E., *L'Inghilterra e la vita inglese* (franc.), cinque volumi, Parigi 1882-1864.

FONBLANQUE A. DE, *Come siamo governati* (ingl. e franc.), 304 pagine, Parigi 1818.

FORNERON H., *Storia delle discussioni politiche del Parlamento inglese dalla Rivoluzione del* 1688 (franc.), 270 pagine, Parigi 1871.

FRANQUEVILLE (Conte di), *Il Governo e il Parlamento britannico* (franc.), tre volumi, Parigi 1887.

FREEMANN E., *Svolgimento della Costituzione inglese dai tempi antichi ai nostri giorni* (ingl. e ital., nella B. S. p. e a., II, 2).

GLASSON E., *Storia del diritto e delle istituzioni dell'Inghilterra* (franc.), sei volumi, Parigi 1882-1883.

GNEIST RODOLFO, *Il sistema rappresentativo in Inghilterra* (ted.), Lipsia 1865. — *La Costituzione comunale dell'Inghilterra. Storia e stato presente*, tradu-

Digitized by Google

zione franc. di T. HIPPERT), cinque vol., Parigi 1867-1870. — *L'amministrazione e il diritto amministrativo inglese* (ital., nella B. S. p. e a., II, 3), Torino 1896. — *La legge e il bilancio secondo il diritto costituzionale inglese*, con una lettera di R. BONGHI, Firenze 1869. — *Storia costituzionale dell'Inghilterra* (ted.), 743 pagine, Berlino 1882. — *Il diritto amministrativo attuale dell'Inghilterra comparato al sistema amministrativo tedesco* (ted.), due volumi in-8°, Berlino 1883-1884. — *Il Parlamento inglese durante un millennio* (trad. ital., di G. COLUCCI), 640 pagine, Livorno 1892.

GRETTON R. H., *Storia moderna del popolo inglese* (ingl.), Londra 1912. — *Il Governo monarchico in Inghilterra* (ingl.), Londra 1913. — *Le classi medie inglesi* (ingl.), Londra 1918.

HATSCHEK G., *Diritto pubblico inglese* (ted., nel *Manuale* di MARQUARDSEN, ital., nella B. S. p. e a., serie III), Torino 1915.

HEARN N. E., *Il Governo dell'Inghilterra* (ingl.), Londra 1887.

ILBERT sir C. P., *Metodi e forme legislative* (ingl.), Oxford 1901. — *Il Parlamento inglese. Storia, ordinamento e portata* (ingl.), Londra 1911.

JENKS E., *L'Inghilterra parlamentare, evoluzione del sistema di Gabinetto* (ingl.), Londra 1903.

KLEIN G. R., *Appunti di storia del regime rappresentativo inglese* (ted., ingl. e ital.), Firenze 1913.

LOWELL A. LAWRENCE, *Il Governo in Inghilterra*, nuova edizione (ingl.), due volumi, Londra e Nuova York 1912.

MACY JESSE, *La Costituzione inglese* (ingl.), Nuova York 1880.

MAHON A. T., *Influenza della potenza marittima sulla storia* (ingl.), Londra 1890.

MAY TOMMASO ERSKINE, *Storia costituzionale dell'Inghilterra dall'avvenimento di Giorgio III*, continuata sino al 1911 da F. HOLLAND (ingl. e franc.), tre volumi, Londra 1912. — *Trattato sulle leggi, sugli usi e la procedura del Parlamento ingleee*, 12ª ediz. (ingl.), 906 pagine, Londra 1917 (trad. italiana nella B. S. p. e a., I, 4).

OVERTON C. H., *La Chiesa in Inghilterra* (ingl.), due volumi, Londra 1987.

PAROW GUALTIERO, *La Costituzione inglese negli ultimi cento anni e la sua crisi presente* (ted.), Berlino 1911.

PAYNE E. J., *Le colonie e la federazione coloniale* (ingl.), Londra 1905.

REDLICH G., *Il Governo centrale e locale in Inghilterra* (ted. e ingl.), Londra 1903.

REYNAERT G., *Il regolamento della Camera dei Comuni e le ultime riforme* (franc. e ital., nella B. S. p. e a., I, 4).

RUSSELL G., *Saggio sulla storia del Governo e della Costituzione inglese dal regno di Enrico VII ai giorni nostri* (ingl.), Londra 1865.

SEELEY G. R., *L'espansione della politica inglese* (ingl.), Londra 1883. — *Sviluppo della politica dell'Inghilterra* (ingl.), due volumi, Londra 1895.

SHAW A., *Il Governo comunale nella Gran Bretagna* (ingl.), Nuova York 1891.

SHELDON AMOS, *Cinquant'anni della Costituzione inglese*, 1830-1880 (ingl.), Londra 1880.

SIBERT MARCELLO, *Studio sul primo ministro in Inghilterra dai più antichi tempi ai giorni nostri* (franc.), 348 pagine, Parigi 1909.

STUBBS GUGLIELMO, *Storia costituzionale dell'Inghilterra* (ingl. e franc.), due volumi, Parigi 1907-1913.

TASWELL LANGMEAD L., *Storia costituzionale dell'Inghilterra*, 6ª ediz. (ingl.), Londra e Boston 1905.

Digitized by Google

TAYLOR HANNIS, *Origine e sviluppo della Costituzione inglese* (ingl.), due vol., Boston 1889.

TODD ALFREDO, *Il Governo parlamentare in Inghilterra* (ingl. e ital., nella B. S. p. e a., I, 3). — *Il Governo parlamentare nelle colonie inglesi*, 6ª edizione (ingl.), 949 pagine, Londra 1909.

VAUTHIER M., *Il Governo locale dell'Inghilterra* (ingl. e ital., nella B. S. p. e a., I, 3).

WALLACE D. D., *Il Governo locale, nazionale e imperiale in Inghilterra* (ingl.), Londra 1918.

A.c. Seguono alcune opere relative in particolar modo alla Scozia e alla Irlanda:

BARKER E., *L'Inghilterra negli ultimi cinquant'anni*, 1866-1916 (ingl.), Londra 1917.

BROWN P. HUME, *Storia della Scozia sino ai nostri giorni* (ingl.), Cambridge 1911.

D'ALTON E. A., *Storia dell'Inghilterra dai più antichi tempi ai nostri giorni* (ingl.), Londra 1910.

HENDERSON E. F. e WATT F., *La Scozia moderna*, 2ª ediz. (ingl.), Londra 1908.

TRAILL H. D., *L'Inghilterra sociale e politica* (ingl.), sei vol., Londra 1893-1896.

WILSON P., *Le origini dell'Inghilterra moderna* (ingl.), Londra 1912.

B.a. E tra le numerose pubblicazioni relative all'Impero coloniale segnaliamo le principali, riguardanti il Canadà, l'Australia e l'India.

Così si vedano pel Canadà:

BOURINOT G., *Manuale della storia costituzionale del Canadà* (ingl,), Montreal 1883. — *Come è governato il Canadà* (ingl.), Londra 1885. — *Raffronto tra le istituzioni parlamentari del Canadà e quelle degli Stati Uniti di America* (ingl.), Filadelfia 1898. — *Il Canadà sotto il dominio britannico* (ingl.), Cambridge 1900. — *Il Governo federale del Canadà* (ingl., negli *Studî* dell'Università di HOPKINS), Baltimora 1885. — *Pratica e procedura nella storia del Governo parlamentare del Canadà* (ingl.), Montreal 1892. — *Il Governo locale nel Canadà* (ingl., negli *Studî* di G. HOPKINS, V, 6), Baltimora 1865.

CHAPLEAN Q. A., *Costituzione e Governo del Canadà* (ingl.), Montreal 1894.

CLEMENT W. H., *La legge della Costituzione canadese*, 3ª ediz. (ingl.), Toronto 1916.

EGERTON E. e W. L. GRANT, *Sviluppo costituzionale del Canadà* (ingl.), Londra 1907.

HOPKINS G. C., *Il Canadà in tutti i suoi aspetti* (ingl.), sei volumi, Toronto 1897.

KEISS A. R., *Il Governo rappresentativo nei Dominions* (ingl.), Oxford 1912.

KINGSFORD W., *Storia del Canadà* (ingl.), dieci volumi, Londra 1887-1898.

LEFROY A. H., *Il sistema federale nel Canadà* (franc.), Toronto 1913.

MUNRO E. C., *La Costituzione del Canadà* (ingl.), Londra 1887.

RIDDELL W. R., *La Costituzione del Canadà. Storia ed azione politica* (ingl.), New Havre 1917.

WRONG G. M. ed altri, *Studî sulla federazione del Canadà dal* 1867 *al* 1917 (ingl.), sei volumi, Londra 1917.

Digitized by Google

B.B. Per l'Australia e il mondo insulare oceanico:

CLARK A. T., *Leggi costituzionali in Australia* (ingl.), Melbourne 1905. — *Il movimento del lavoro in Australia* (ingl.), Londra 1916.

FISCHETT W. R., *L'Australia in formazione* (ingl.), Londra 1913. — *Il romanzo nella storia dell'Australia* (ingl.), Londra 1913.

FRASER J. A., *Come si forma una nazione* (ingl.), Londra 1910.

JENK E., *Storia della colonizzazione australiana sino al* 1911 (ingl.), Cambridge 1912.

JOSE A. W., *Storia dell'Australia* (ingl.), Sidney 1911.

KNOWLES G. S., *Atti parlamentari relativi all'Australia appprovati dal Parlamento dal* 1901 *al* 1911 *e vigenti al* 1° *gennaio* 1912 (ingl.), Londra 1914.

LEWIN E., *La repubblica d'Australia* (ingl.), Londra 1917.

MOORE W. H., *La Costituzione della repubblica d'Australia*, 2ª ediz. (ingl.), Londra e Melbourne 1902.

QUICK sir J., *La Costituzione della repubblica australiana* (ingl.), Melbourne 1904.

REEVES W. S., *Nuovi esperimenti di Stati in Australia e nella Nuova Zelanda* (ingl.), due volumi, Londra 1902.

SANIT LEDGER A., *Il socialismo in Australia* (ingl.), Londra 1909.

SCHACHNER, *L'Australia politica, economica e sociale* (ted.), Jena 1911.

SPENCER W. B. e GILLEN F., *Studî sulle tribù indigene dell'Australia* (ingl.), tre volumi, Londra 1909-1914.

TURNER H. G., *I primi dieci anni della repubblica australiana* (ingl.), Londra 1911.

WISE B. R., *La repubblica d'Australia*, 2ª ediz. (ingl.), Londra 1913. — *Come fu fatta la repubblica d'Australia* (ingl.), due volumi, Londra 1913.

B.C. E sull'India e le sue dipendenze:

AVATER W., *L'India e il suo avvenire* (ingl.), Londra 1917.

ELLIOT sir M., *Storia dell'India sulle fonti originali durante il dominio musulmano* (ingl.), otto volumi, Londra 1869-1877.

FRAZER R. W., *L'India inglese* (ingl.), Londra 1911.

HOLDERNES T. W., *Gli abitanti e i problemi dell'India inglese* (ingl.), Londra 1912.

ILBERT C. P., *Il Governo dell'India* (ingl.), Oxford 1913.

MUIR RAMSAY, *Lo sviluppo dell'India inglese*, 1756-1858 (ingl.), Manchester 1915.

MUKHERIJ, *Documenti costituzionali relativi all'India*, 1756-1858 (ingl.), Londra 1915.

WEGENER G., *L'India moderna* (ted.), Berlino 1912.

Digitized by Google

CAPITOLO XI.

IL GOVERNO DEGLI STATI UNITI

1032. L'occupazione inglese dell'America. — Le istituzioni politiche degli Stati Uniti sono, in complesso, quelle dell'Inghilterra trapiantate dai coloni inglesi sopra un Nuovo terreno, e dirette a nuovo particolare sviluppo da nuove forme caratteristiche. Sebbene sieno seguìte in America vaste mescolanze di sangue straniero, la gran massa del popolo americano è tuttavia di razza inglese. Per parecchie generazioni fra i coloni della Nuova Inghilterra e delle provincie meridionali erano penetrati assai scarsi elementi eterogenei. Al nord nelle provincie che costituiscono oggi il Canadà e intorno alle foci del Mississipì si stabilirono coloni francesi; nella Florida coloni spagnuoli; coloni olandesi avevano occupato le foci dell'Hudson e il suo gran porto; alcuni svedesi si erano stabiliti nel Delaware e lunghesso il litorale varie nazioni dell'Europa occidentale si disputavano il possesso del Nuovo Continente. Ma con fermezza e, in generale, senza grandi difficoltà, gli Inglesi andarono avanti, estesero il loro dominio ed occuparono le migliori regioni dell'immenso litorale. La Nuova Inghilterra, la Virginia, le Caroline non furono loro mai seriamente contese; e quando se ne assicurarono il possesso, gli stranieri che volevano avervi la loro parte ne furono presto scacciati. A questo modo la potenza inglese acquistò un territorio compatto ed omogeneo dal quale non potè più essere allontanata, mentre nessuno potè arrestarne l'espansione sull'intero Continente. L'Inghilterra non tardò ad estendere i confini delle sue colonie; l'influenza francese venne respinta al nord, l'influenza spagnuola al sud e le colonie libere svilupparono una energia più che sufficiente a dare carattere completamente inglese o piuttosto anglo-americano alla parte migliore e più vasta del continente.

Digitized by Google

1033. Applicazione delle istituzioni inglesi. — Lo sviluppo della potenza inglese in America ebbe per conseguenza l'espansione delle sue istituzioni. A mano a mano che l'America diventava inglese, le istituzioni inglesi delle colonie diventavano americane; si adattavano alle nuove condizioni e alle diverse necessità di vita delle varie colonie, le quali, avendo cominciato col lottare, si erano ampliate ed avevano finito col trionfare, mentre senza perdere il carattere inglese avevano preso forma e sapore americano. Gli uomini che crearono Plymouth avevano probabilmente imparato ad apprezzare talune istituzioni della Nuova Inghilterra quando erano esiliati in Olanda, ma nulla recarono che non fosse conforme alle consuetudini inglesi.

1034. Sarebbe inesatto affermare che gli Inglesi hanno fondato in America Stati nuovi. Hanno fondato piccole colonie isolate e queste colonie, col loro naturale sviluppo, diventarono Stati. I progressi ne trasformarono lentamente dapprima l'ordinamento locale ad ordinamento statale, poi a nazione. Gli Inglesi del Nuovo Continente non hanno adottato da principio le medesime istituzioni amministrative locali; non esisteva un modello invariabile e le istituzioni politiche si vennero dovunque adattando ai luoghi e alle circostanze. In tutte le colonie si adottarono forme analoghe, non identiche. Ogni colonia, colla sagacia propria degli Inglesi, adottò le istituzioni che meglio si adattavano alle proprie condizioni e creò quello che non poteva imitare. La Nuova Inghilterra aveva un sistema, la Virginia un altro, New Jersey e la Pennsilvania un terzo, intermedio fra i due.

1035. Colonie della Nuova Inghilterra. — Nella Nuova Inghilterra il centro del Governo fu sempre la città con la sua chiesa, la scuola e il gruppo di case circostanti. Il suolo del litorale dove i primi arrivati si erano stanziati, era piuttosto arido, e poco adatto alla produzione anche dopo faticosi ed assidui lavori; il clima era rigido, con lunghi inverni ed aspri venti di mare; tutto induceva a limitare le terre occupate e il commercio, ed a tentare di mantenere per via di mare relazioni poco estese piuttosto che espandersi secondo il carattere delle colonie agricole.

1036. I primi coloni della Nuova Inghilterra erano d'altronde profughi per causa di religione. Avevano lasciato l'Antico Continente per sfuggire alla persecuzione ed adorare Iddio a loro modo; fondavano chiese più che colonie; agivano come congregazioni organizzate e la vita loro era insieme spirituale e temporale; per cui l'intima associazione e le istituzioni locali, a

Digitized by Google

cagione di questo tenore di vita, si accordavano coi loro desiderî sociali. In siffatta associazione la chiesa diventava il centro vitale di ciascuna agglomerazione; il pastore era il capo del Comune, e in molte colonie la qualità di parrocchiano si confondeva con quella di cittadino.

1037. Sviluppo delle Città. — Le varie parti del litorale della Nuova Inghilterra erano occupate da gruppi di coloni indipendenti. Vi era la colonia di Plymouth a Plymouth e affatto distinta da essa la colonia della baja del Massachusetts a Salem, quella di Charlestown a Boston. Al sud di queste due, alcuni coloni malcontenti del Massachusetts, avevan fondato le colonie di Portsmouth, Newport e Provvidenza, che costituiscono oggi il Rhode Island. Sul fiume Connecticut altri coloni usciti del pari dal Massachusetts costruirono Hartford, Windsor, Wethersfield. Saybrook, alle foci del fiume Connecticut è stata fondata da coloni venuti direttamente dall'Inghilterra; così la colonia di New Haven sulla costa di Long Island, ad ovest del Connecticut. Ogni anno si fondavano città ed ogni città ne generava altre che sorgevano in varî punti, sotto la dipendenza della metropoli o lungi da essa, dotate di vita affatto distinta, quasi abbandonate a sè medesime, persino in mezzo al deserto (nn. 67, 68, 70).

1038. Unione delle Città. — A poco a poco le città appartenenti a ciascuna delle grandi regioni si unirono e formarono le colonie che più tardi costituirono l'Unione. Plymouth si fuse col Massachusetts; Portsmouth, Newport e Provvidenza diventarono parti integranti del Rhode Island; New Haven si unì al Connecticut. Queste colonie costituirono dapprima semplici unioni di città. Avveniva talvolta che ogni città serbava il suo particolare ordinamento e la sua indipendenza nell'ordinamento dell'amministrazione locale. Nel Rhode Island specialmente, la reciproca gelosia delle città e la loro ripugnanza a rinunciare anche alla più piccola parte d'autonomia, fecero sì che per lungo tempo il Governo della colonia oscillò fra l'unità e l'anarchia. Nelle altre colonie della Nuova Inghilterra si manifestarono, sebbene in grado minore, le medesime influenze. Prevalse dunque un sistema municipale che era un estremo discentramento; in altre parole il potere apparteneva ad un corpo diverso in ciascun luogo, e le unità dell'autogoverno costituite da ciascun gruppo erano molto più effettive dei vincoli che stringevano tra loro queste unità.

1039. Amministrazioni municipali. — Le forme dell'amministrazione locale furono però dovunque quali esser dovevano fra coloni inglesi. I nomi dei funzionarî municipali vennero

Digitized by Google

forniti dai borghi inglesi e le loro attribuzioni, per quanto le circostanze lo permettevano, furono le stesse dei magistrati della metropoli dei quali portavano il nome. La città della Nuova Inghilterra fu nello stesso tempo, quanto alla maggior parte dei suoi istituti più importanti e caratteristici, un ritorno agli antichi tipi di Governo, anzichè una riproduzione delle città che i coloni avevano lasciato dietro ad essi nell'Inghilterra del secolo XVII. Nessuna traccia di quei complicati privilegi di classe che limitavano allora l'Amministrazione municipale inglese. Tutti gli abitanti della città facevano parte dell'Assemblea che eleggeva i funzionarî, questi erano responsabili davanti ad essa e rendevano conto dei loro atti al corpo da cui ripetevano il mandato. I principali funzionarî municipali si chiamavano per lo più *Select Men*, cioè uomini scelti dall'Assemblea municipale a dirigere gli affari del Comune. Questi *Select Men* erano in intime relazioni con l'Assemblea della quale chiedevano il parere ed alla quale rispondevano. Nei primi tempi il diritto elettorale, almeno nel Massachusetts ed a New Haven, era riservato ai membri della comunità religiosa e questa limitazione escludeva molti abitanti dal partecipare all'amministrazione; ma anche in questo caso l'autonomia era reale ed effettiva. I Comuni non mancavano di energia nè di vitalità, perchè vivevano in piena libertà. Più tardi, quando nacquero le grandi città, questo sistema municipale, semplice e uniforme, dovette essere in parte abbandonato; a misura che le colonie si estendevano, acquistavano nuove energie e vita più vigorosa, mentre le loro parti costitutive, le città, a poco a poco ebbero dal Governo della colonia una importanza meno decisiva. Ma l'amministrazione municipale rimase sino ai nostri giorni il fondamento dell'amministrazione locale nella Nuova Inghilterra.

1040. Ordinamento coloniale. — Quando le città si aggrupparono per formare le grandi colonie vennero naturalmente creati nuovi istituti amministrativi. Le città furono riunite in contee per l'amministrazione della giustizia e le varie parti degli Stati così ingranditi si collegarono fra loro. Anzitutto i coloni ebbero le loro Assemblee generali, composte di rappresentanti degli uomini liberi. Tutte le città comprese nella colonia inviavano rappresentanti a queste assemblee. Con lo sviluppo delle colonie aumentò anche l'importanza delle relative assemblee; grazie alla loro azione comune l'unione fra le varie parti di ciascuna contea diventò effettiva e stabile.

Digitized by Google

1041. Gli sceriffi delle contee nella colonia del Massachusetts erano nominati dal Governatore. Lo sviluppo dell'ordinamento della contea condusse all'istituzione dei giudici di pace, che si riunirono in « sessioni trimestrali », chiamate più tardi « sessioni generali », e costituirono l'Autorità superiore della contea come nella madre patria.

1042. Le Colonie del Sud. — L'ordinamento politico e sociale delle colonie meridionali presenta molti contrasti colle istituzioni politiche della Nuova Inghilterra. I coloni della Virginia non erano emigrati per motivi religiosi; avevano lasciato l'Inghilterra non per conquistare la libertà religiosa, ma per fondare un nuovo ordinamento politico o piuttosto uno speciale ordinamento sociale; il litorale sul quale erano approdati non era desolato e sterile, ma basso e ferace, con mite clima, fiumi ampî e profondi, vaste zone di terre accessibili e tutto quanto si richiedeva per la produzione agricola. Erano stati mandati da una Società inglese, la *Virginia Company*, alla quale la Corona aveva concesso questo territorio e pensavano solo a vivere e far fortuna sotto la direzione degli amministratori della Società. Fondarono Jamestown, a qualche centinaio di miglia sopra le foci del fiume James, una città diversa da quelle della Nuova Inghilterra, dove le abitudini della vita municipale inglese non potevano trovare un grande sviluppo. Imperocchè il territorio ferace invitava alle imprese agricole; i numerosi fiumi che scorrevano in letti profondi erano strade naturali, e quando la popolazione aumentò si sparse lungo le loro rive.

1043. Differenze di caratteri. — Altre ragioni, oltre al suolo, al clima e ai varî modi di colonizzazione, impressero caratteri diversi alle colonie meridionali ed a quelle della Nuova Inghilterra. I coloni della Nuova Inghilterra facevano parte di città o di villaggi, uscivano da una classe media distinta, che aveva le sue idee speciali; la maggior parte avevano veduto le medesime cose e possedevano in materia religiosa la stessa maniera di pensare. Naturalmente si riunirono nella nuova colonia per vivere come erano vissuti nella madre patria. Invece i coloni del sud non appartenevano tutti alla stessa classe sociale, e neppure avevano abitudini comuni, tranne quelle generiche alla razza inglese. Erano usciti piuttosto a caso od a capriccio dalla massa generale della popolazione inglese, uomini eletti e uomini rozzi, alcuni abituati agli agi della vita, altri rotti ad ogni fatica, tutti desiderosi di vita libera e indipendente, animati dai comuni ideali di loro gente. La prima aspirazione era naturalmente quella di vivere in vasti tratti di terra e di esserne i padroni. La vita

Digitized by Google

dei coloni del sud non era più inglese di quella degli abitanti della Nuova Inghilterra, ma serbava più distinto il carattere della vita inglese, specie di quella dei nobili che vivevano non lungi dalle città. Avvenne anche che la Virginia subisse un'iniezione di sangue nobile; nelle sue tranquille campagne si stabilirono coloni che avevano l'aria e le abitudini delle Corti, le ambizioni di uomini di casta e di grandi proprietarî; ma perdettero a poco a poco le abitudini della vita provinciale inglese nelle vaste proprietà del litorale americano e la sua aria vivificante agì anche sulle loro idee e sui loro costumi. La Virginia rassomigliò sempre più all'Inghilterra rurale; seguì la medesima via sino a che l'elemento irlandese penetrò insieme allo scozzese nelle sue valli ed aggiunse un nuovo fattore alle sue popolazioni. Nel nord come nel sud il clima, il suolo e tutte le qualità naturali delle regioni preferite dai coloni risposero completamente al loro carattere e ai loro metodi di vita.

1044. Espansione, non separazione. — Nella progressiva espansione del sud non si manifestò alcuna tendenza separatista, come più volte avvenne invece nella Nuova Inghilterra. Le grandi piantagioni certamente prosperavano vivendo quasi di vita propria, coi loro approdi speciali sulle rive dei grandi fiumi, esercitando direttamente il commercio con bastimenti, che mandavano in Inghilterra o in altri porti del continente, e tutto questo senza alcuna velleità di separazione politica. Queste sparse popolazioni agricole, viventi della propria vita, sulle vaste proprietà rurali che sempre più si estendevano in tutti i sensi, costituivano realmente una sola colonia, amministrata dalla Società, che aveva mandato i suoi primi rappresentanti e più tardi, quando la Società venne sciolta, dai Governatori reali. Le sue parti erano unite da vincoli assai fragili, ma non minacciavano mai di rompersi, perchè si voleva l'espansione, non la separazione.

1045. I coloni del Sud. — Una Società costituita in simili circostanze aveva naturalmente caratteri distinti. Sin da principio furono introdotti nella colonia gli schiavi che contribuirono molto ad agevolare ed a diffondere il sistema delle piantagioni. Un'ampia breccia si aprì ben presto fra proprietarî e lavoratori; dovunque esiste la schiavitù il lavoro manuale è opera servile, e le idee sulle quali si fonda l'aristocrazia hanno più facile e larga radice. Si manifestarono ben presto profonde differenze nelle condizioni sociali che dovevano rimanere ignote alle comunanze commerciali e democratiche della Nuova Inghilterra, almeno sino a che

Digitized by Google

non vi prevalesse il moderno ordinamento industriale. Così il potere direttivo appartenne ai ricchi e ai proprietarî.

1046. Il Governo coloniale della Virginia. — Il Governo della Virginia, nelle sue grandi linee, somigliava molto all'amministrazione rurale inglese. Era un assieme di vaste contee, anzichè di popolose città: a capo di ciascuna contea era in origine un luogotenente, le cui attribuzioni corrispondevano a quelle del Lord luogotenente in Inghilterra. Il secondo funzionario della contea, in Inghilterra come in America, era lo sceriffo. Il luogotenente era nominato dal Governatore, capo dell'ordinamento militare (milizia) della contea e come membro del Consiglio, posto accanto al Governatore, aveva talune funzioni giudiziarie. Anche lo sceriffo era nominato dal Governatore su presentazione dei giudici della contea ed aveva le attribuzioni di un ordinario sceriffo inglese. Oltre a questi funzionarî vi era, come in Inghilterra, una « Commissione della pace », composta di magistrati o di commissarî per giudicare nella contea delle cause ordinarie e di media importanza: prelevare le tasse della contea, nominare gli ispettori delle strade, ripartire la contea in circoscrizioni; questa Commissione agiva come Autorità amministrativa generale nella contea per tutti gli affari non attribuiti ad altre autorità. La Chiesa episcopale era ufficialmente riconosciuta nella Virginia come in Inghilterra e contribuiva con gli stessi ordinamenti, cioè con la *vestry*, all'amministrazione locale. Esisteva anche la Centuria (*hundred*), tanto era perfetta la somiglianza fra le istituzioni della madre patria e quelle del suo rampollo americano. Il sistema, come nel modello, non era democratico; « l'idea dominante — come dice E. Ingle — era la gerarchia dei poteri: in alto il Governatore, in basso il popolo » (1). I giudici di pace erano nominati dal Governatore, come gli altri funzionarî della contea e potevano venire da esso licenziati; a dir breve si aveva un vero accentramento. Nessun danno ne derivava però alla libertà; l'influenza dei funzionarî era controbilanciata da un vivace sentimento locale e da un vigoroso orgoglio individuale; i funzionarî davano prova di una grande indipendenza nella loro amministrazione; a dir breve il sentimento dell'auto-governo inglese era sempre vivo ed operoso.

1047. Assemblea coloniale della Virginia. — Il fulcro della vita politica della colonia era la sua Assemblea rappresentativa. Sin

---

(1) *Istituzioni locali della Virginia* di Edoardo Ingle (*Studî di scienze politiche e sociali* nell'Università di G. Hopkins, 3ª serie, pag. 97 e 199).

Digitized by Google

dal 1619, appena dodici anni dopo la fondazione della colonia, la Società della Virginia, allora ancora in vita, aveva convocato col mezzo del suo Governatore un'Assemblea rappresentativa delle varie piantagioni, considerate come enti indipendenti con diritto di essere rappresentati e di avere un voto nell'amministrazione coloniale. Più tardi l'Assemblea si trasformò, venne adottata una rappresentanza per città, centurie e piantagioni. Anche dopo che i Governatori della Società vennero sostituiti dai Governatori reali, questo corpo rappresentativo che venne persino chiamato Camera dei Borghesi, continuò a sussistere ed aumentarono la sua azione e i suoi poteri. Ciò avvenne qualche tempo prima che l'estensione del territorio della colonia determinasse la sua divisione in contee, così caratteristica nell'epoca posteriore, che modificò radicalmente il sistema della rappresentanza. Le città e le piantagioni dei primi tempi sembra si considerassero come Comuni e la Camera dei deputati si chiamò Camera dei Comuni quando non esisteva la rappresentanza delle contee. La prima Assemblea, nel 1619, venne riunita insieme al Governatore e al suo Consiglio, mentre le più importanti Assemblee successive costituirono un corpo distinto e indipendente. Questa rappresentanza elettiva nel Governo della colonia fece della Virginia una unità politica con una vita pubblica sua propria.

1048. La costituzione delle altre Colonie meridionali — non è gran fatto diversa da quella della Virginia. Le colonie avevano le loro contee e una rappresentanza generale in un'Assemblea centrale, con Governatori e Consigli nominati dalla Corona. Diversa era soltanto la costituzione del Maryland, principalmente per ciò che, invece del re, aveva a capo un proprietario, al quale erano stati accordati pieni poteri.

1049. Le Colonie del centro — avevano una popolazione mista. Nuova York era stata prima la Nuova Olanda, il Delaware era stato colonizzato da Svedesi, poi conquistato da Olandesi. Quando i territorî delle colonie di Nuova York, Nuova Jersey, Delaware e Pennsilvania caddero nelle mani degli Inglesi, l'elemento straniero rimaneva sempre, ma era soggetto e conservò in gran parte le sue particolari istituzioni. Quanto al resto, i coloni inglesi della regione non seguirono un metodo d'ordinamento uniforme. Le colonie della regione intermedia, sebbene si sviluppassero sopra un suolo ferace, avevano anche comodi porti che allettavano al commercio marittimo; il loro clima non era aspro come quello della Nuova Inghilterra nè dolce e molle come quello delle colonie del sud. Le loro popolazioni avevano la più diversa

Digitized by Google

origine: costruirono città ed esercitarono il commercio come nella Nuova Inghilterra, si estesero nelle feraci campagne circostanti e si dedicarono all'agricoltura come gli abitanti della Virginia. Con tutto ciò non adottarono esclusivamente il sistema delle istituzioni urbane della Nuova Inghilterra, nè quello delle piantagioni della Virginia. Vi erano città, ma vi erano anche contee, gli abitanti erano semplici e democratici come quelli della Nuova Inghilterra, e dediti alla coltura del suolo come quelli della Virginia; insomma, nelle loro occupazioni, come nelle loro istituzioni, tenevano il posto loro assegnato dalla geografia fra i vicini del sud e quelli del nord.

1050. Gli Statuti: Massachusetts. — Le relazioni politiche delle colonie con la madre patria durante le suaccennate trasformazioni erano state varie come la loro storia. Le tre colonie della Nuova Inghilterra: Massachusetts, Rhode Island e Connecticut, avevano avuto dalla Corona speciali Carte o Statuti (*charters*) che davano loro in sostanza facoltà di amministrare i proprî affari senza intervento diretto della metropoli. Durante i primi anni dell'occupazione inglese sul litorale americano, il Governo di Londra aveva concesso territorî nel Nuovo Continente a Società commerciali, come quella della Virginia, e siffatte concessioni comprendevano il diritto di governare le nuove colonie sotto un generico controllo delle Autorità metropolitane. La colonia della baja del Massachusetts venne fondata a questo modo. Una Società alla quale erano stati concessi speciali privilegi d'amministrare e fondare colonie, mandò i coloni che fondarono infatti Salem e Boston; ma la storia di questa Società fu molto diversa da quella della Virginia. Questa volle dirigere la sua colonia da Londra; ma i membri della Società che erano liberali attivi, non cortigiani, ebbero a che dire col Governo che tolse loro la colonia e ne abrogò lo Statuto. La Società del Massachusetts, invece, si stabilì in America da sè e, quasi senza dipendere da Londra, fondò uno Stato distinto nel Nuovo Continente. Le venne accordato uno Statuto nel 1629; nel 1630 governatore, direttore, statuto e il resto partirono per l'America con un gran numero di coloni, fondarono Salem, Boston, Cambridge e misero a posto accuratamente *tutta la macchina amministrativa* che avevano portata. Nei circoli ufficiali inglesi seguì una vera agitazione quando si seppe che la Società alla quale si era conferito il diritto di stabilirsi nella Nuova Inghilterra aveva lasciata la metropoli e andava fondando città indipendenti sui suoi territorî; ma modeste colonie, lontane a quel modo, non potevano preoccupare a lungo uomini

Digitized by Google

politici immersi negli affari come quelli di Londra e nulla si fece per combattere l'audace tentativo. Nondimeno non si potevano sempre nè per lungo tempo evitare contrasti fra i capi aggressivi, autoritarî, violenti, della Società del Massachusetts e il Governo metropolitano. Quelli avevano fatto alcune leggi non gradite alla Corona, specie per riconoscere esclusivamente una religione e non tollerarne altre; il Governo di Londra li invitò a modificare queste leggi, essi si rifiutarono e la rottura, benchè ritardata, fu inevitabile. Nel 1684 il contrasto fra la Corona e la colonia scoppiò, e lo Statuto della Compagnia venne abrogato. Senonchè Carlo II morì prima che potesse essere modificata l'amministrazione della colonia e alla fine del torbido regno di Giacomo II i coloni ripresero tranquillamente i privilegi del loro Statuto, sino a che, nel 1692, il Governo di Guglielmo e Maria si oppose recisamente alle loro idee ed impose una nuova forma di ordinamento coloniale. Furono costretti ad accettare un Governatore regio, il quale nominava i magistrati della colonia e ne comandava le forze militari; i coloni conservarono l'Assemblea e continuarono a scegliere il consiglio del Governatore, ma perdettero irrimediabilmente i privilegi garantiti dall'antico Statuto.

1051. Lo Statuto del Connecticut. — Rhode Island e Connecticut, colonie più piccole, ebbero maggior fortuna. La città di Saybrook, alle foci del fiume Connecticut, era stata fondata in seguito ad uno Statuto accordato a due nobili inglesi e per conseguenza popolata di immigranti venuti direttamente dall'Inghilterra, ma non ebbe rapido sviluppo e fu anzi un relativo insuccesso. La colonia veramente fiorente e dominante nel Connecticut era quella fondata più oltre sul fiume, a Hartford, da coloni del Massachusetts che non avevano Statuti nè altri documenti legali, ma erano venuti, si erano stabiliti, ed avevano formulata la loro costituzione scritta. New Haven, ad ovest del fiume, in riva allo stretto, era stata fondata da una colonia di immigrati inglesi senza documento alcuno, decisi a darsi un Governo autonomo e capaci di farlo. Una trentina d'anni dopo il loro stabilimento, i capi della colonia del Connecticut che frattanto avevano fondato un certo numero di città, trovarono che era venuto il momento di avere uno Statuto. A tal fine mandarono in Inghilterra il loro Governatore, Winthrop, il quale conseguì un completo successo, maggiore anche di quello che i coloni di New Haven avrebbero sperato. Ottenne, infatti, una concessione che comprendeva nelle loro terre l'intera colonia con che diventavano parte integrante del Connecticut. Saybrook era stata già assorbita. In sostanza

Digitized by Google

il nuovo Statuto diede ai coloni gli stessi diritti di autogoverno, di cui avevan goduto con la prima Costituzione scritta, uno Statuto simile a quello di cui allora godeva il Massachusetts. A differenza di questa colonia, il Connecticut conservò il suo Statuto, non solo durante l'epoca coloniale sino alla rivoluzione, ma anche dopo, trasformandolo nella Costituzione del nuovo Stato, che mantenne sino al 1818. La sua sagacia, le opportune concessioni, il carattere inoffensivo consentirono di evitare successivamente tutti i danni che sarebbero derivati dalla sua modificazione.

1052. Lo Statuto del Rhode Island — ebbe del pari la fortuna d'un saggio Governo. Ruggero Williams, l'energico capo della colonia, ottenne nel 1644 dal Parlamento uno Statuto che venne confermato dieci anni dopo e sostituito da un altro nel 1663, sotto Carlo II, un anno dopo che il Connecticut aveva ottenuto la sua nuova Costituzione col mezzo di Winthrop. Le città del Rhode Island furono riunite insieme da questi Statuti, come il New Haven e il Connecticut erano stati riuniti dallo Statuto di Winthrop, sotto il titolo di « Piantagioni del Rhode Island e della Provvidenza », che rimane ancora il nome completo dello Stato. Gli abitanti del Rhode Island conservarono gli Statuti del 1663 anche più a lungo di quelli del Connecticut, imperocchè soltanto nel 1842 vi furono introdotti radicali emendamenti.

1053. Colonie di proprietarî. — Le altre colonie furono quasi tutte soggette a Governi di proprietarî; quelle del Maryland, della Pennsilvania e del Delaware conservarono questo carattere sino alla rivoluzione. Il Maryland venne conferito alla famiglia dei Calvert dal titolo di Lord Baltimore; la Pennsilvania e il Delaware vennero concesse a Guglielmo Penn; Nuova York venne data a Giacomo, duca di York, e quando egli fu chiamato al trono col titolo di Giacomo II diventò colonia della Corona; Nuova Jersey era stata prima una parte di Nuova York, venne concessa dal duca di York a Lord G. Berkeley e a Sir G. Cartaret, più tardi venne divisa, in parte venduta, e nel 1702 ritornò alla Corona. Anche le Caroline e la Georgia, concesse da principio a privati proprietarî, vennero ben presto in mano al Governo reale. Nuova Hampshire, dopo parecchi tentativi di unione col Massachusetts, diventò colonia reale, senza aver mai avuto proprietarî, nè speciale Statuto.

1054. Il Governo delle colonie affidato a proprietarî era in realtà esercitato da governatori e da Consigli nominati dai proprietarî e il popolo aveva il diritto di esercitare la sua azione

Digitized by Google

col mezzo di Assemblee rappresentative. I singoli proprietarî avevano facoltà di accordare Statuti alle loro colonie; quello che Penn largì alla Pennsilvania, si distingue come uno dei meglio formulati e dei più liberali del tempo; la colonia ebbe un Governo così bene ordinato come non si trova in nessun altro Stato contemporaneo.

1055. Colonie della Corona. — Nelle colonie dipendenti dalla Corona, cioè in tutte ad eccezione del Rhode Island, del Connecticut, della Pennsilvania e del Delaware, la Corona nominava il Governatore e un Consiglio, tranne che nel Massachusetts, dove il Consiglio era nominato dal popolo. Anche i magistrati venivano nominati dalla Corona, al pari dei funzionarî amministrativi; nondimeno questo sistema non escludeva i coloni dall'esercizio dei poteri sostanziali del Governo autonomo. I legislatori dominavano dovunque i governatori, tenendo i cordoni della borsa; il popolo si abituò dovunque a considerare il diritto di reggere i proprî affari, e specialmente il controllo delle imposte, come un privilegio ad esso dovuto, un diritto imprescrittibile per gl'Inglesi d'America come per quelli d'Inghilterra.

1056. Progressi delle Assemblee. — Naturalmente, benchè non sempre conforme alla legge, i poteri delle Assemblee coloniali venivano continuamente aumentando. Il Parlamento avrebbe agito continuando la politica disinteressata che aveva agevolato lo sviluppo delle libertà costituzionali nelle colonie. Lasciate a sè medesime, dimostrarono infatti ben presto il natìo vigore della razza.

Come scrive Burke a loro giustificazione: « avevano avuto dagli Statuti o con decreti reali Assemblee così analoghe ad un Parlamento nelle forme, nelle funzioni e nei poteri, che era impossibile non finissero per persuadersi che l'analogia si estendeva anche all'autorità di queste Assemblee. Nelle prime elezioni pensarono probabilmente soltanto — e le idee del tempo non consentivano di più — a costituire corporazioni municipali simili a quelle della metropoli, alle quali molte si paragonano ancora volentieri, ma col progresso niente può conservare la forma originale..... e poichè le colonie prosperavano, la loro popolazione diventava numerosa e influente e si diffondeva in tutta quella parte del mondo, era naturale che attribuissero alle loro Assemblee, così rispettabili nella loro costituzione formale, la stessa dignità delle grandi Nazioni che rappresentavano. Queste Assemblee, oltre ai regolamenti locali, incominciarono a far leggi di ogni sorta e per tutti i casi. Prelevarono imposte, non per i bisogni delle parrocchie, ma per regolari concessioni del Governo inglese al quale vieppiù si accostavano..... Nè poteva avvenire altrimenti, e le colonie inglesi dovevano svilupparsi a questo modo o non avere sviluppo

Digitized by Google

alcuno. Questa specie di « Parlamento a partita doppia », al quale a poco a poco si abituarono, parve tollerabile a tutti i partiti, tanto la consuetudine influisce sulle istituzioni umane. Sebbene i due Parlamenti, di Londra e della colonia, costituissero molte volte un vero duplicato, non ne seguì alcun urto violento, alcuna opposizione sistematica..... non si pensò, a quanto pare, alla necessità di creare, col mezzo del Parlamento, regolari entrate per il mantenimento dei servizî civili e militari prima dell'epoca in cui le colonie furono troppo fiere per sottomettersi, troppo forti per esservi costrette, e troppo edotte delle conseguenze che da questo sistema sarebbero loro derivate » (1).

1057. Date queste idee di un diritto all'autogoverno parlamentare, si poteva presagire che le colonie statutarie sarebbero andate molto lontane, ma così non avvenne. Vero è che il Massachusetts fu sempre accanitamente ed eroicamente attaccato alle sue libertà, ma neanche la colonia reale della Virginia rimase indietro. Le Assemblee delle colonie reali, come quella delle colonie statutarie, videro ben presto, come per una specie di istinto e di abitudine comune alla razza, svilupparsi l'idea e la pratica della sovranità locale, che si conciliava, del resto, assai bene con la più completa lealtà — subirono a lungo i danni delle leggi di navigazione e di altri provvedimenti analoghi emanati dalla madre patria, per regolare la loro posizione politica e il movimento commerciale nel resto del mondo — ma erano pronte a resistere a qualsiasi tentativo della metropoli, per regolare gli affari puramente interni delle colonie. Altrettanto si poteva dire delle colonie dipendenti da proprietarî. Il Maryland reclamò gli stessi privilegi della Virginia e la Pennsilvania, la cui popolazione era composta di Inglesi, Olandesi e Svedesi, manifestò le medesime tendenze a trattare da sè i proprî affari interni.

1058. La libertà nelle Colonie. — Tutto questo spiega però come la libertà costituzionale si sviluppò nelle varie colonie in modo relativamente uniforme. Le stesse cause agirono dovunque. Lo sviluppo d'un paese nuovo e in pieno progresso diede ai corpi elettivi dei Governi coloniali un vasto e vario còmpito legislativo; il carattere recente della colonizzazione ebbe per conseguenza lo sviluppo di identiche relazioni sociali; la massa del popolo che vi era molto interessata, prese col tempo una parte sempre maggiore all'amministrazione degli affari del Comune e della colonia; le istituzioni democratiche assicurarono l'eguaglianza di tutti di fronte alla legge e la coscienza precisa di una

(1) « Lettere allo Sceriffo di Bristol », *Works* (ediz. Boston 1880), vol. II, pag. 232-233.

Digitized by Google

comunanza di interessi fra i coloni. Durante questo tempo ciascuna colonia si rese conto sempre più della sua distinta personalità politica in relazione alle altre colonie, e ai poteri dirigenti dell'Inghilterra.

1059. Armonia politica fra le Colonie. — L'identità quasi assoluta esistente fra i progressi delle istituzioni nelle varie colonie è sopratutto evidente e conclusiva nella loro intima e spontanea alleanza contro l'Inghilterra, quando scoppiò la rivoluzione. Nonostante considerevoli differenze esterne nelle condizioni sociali e apparenti divergenze di interessi « tutte le colonie avevano bisogno della medesima rivoluzione ». Infatti, quasi senza esitare, si unirono per ottenere con gli stessi mezzi identici risultati. Non fecero causa comune, ma l'ebbero sin da principio. Avvenne per caso che il primo screzio effettivo che condusse alla rivoluzione seguì fra l'Inghilterra e il Massachusetts. Gli uomini politici della madre patria credevano di poter dividere le colonie solleticandone gli interessi particolari. Ritenevano che colonie così completamente diverse nel loro aspetto esteriore, piene di tanti contrasti nelle loro effettive condizioni economiche, come il Massachusetts e la Virginia, potessero essere facilmente messe le une contro le altre. Ma sappiamo come quest'opinione mancasse di fondamento. Il commercio di Boston venne offerto a Salem, sua rivale, per indurla ad accettare la tremenda legge sul porto di Boston, che privava questa città di quasi tutto il suo commercio. Salem rifiutò. Chi le avrebbe garantito di non dover subire più tardi la stessa sorte? Persino la remota Virginia sentì l'appello del Massachusetts, imperocchè comprese benissimo che sotto una questione economica si nascondeva una questione politica: era un affare di principio, non di interesse del momento; la controversia del Massachusetts, dal punto di vista politico, era anche quella della Virginia. Per questo rispose immediatamente e assunse la direzione dell'accordo che doveva determinare la resistenza collettiva alle aggressioni del Governo metropolitano, poi la lotta per l'indipendenza e alla fine l'unione perpetua fra le colonie. La lotta rimase locale per poco tempo, per diventare subito « continentale ».

1060. Sviluppo costituzionale dell'America confrontato a quello dell'Inghilterra. — Lo sviluppo dell'autogoverno americano era in molti punti interamente analogo a quello dell'Inghilterra; in altri vi erano differenze evidenti nell'evoluzione costituzionale dei due paesi. In Inghilterra, come in America, le istituzioni costituzionali si sviluppavano nel medesimo senso. Avevano a

Digitized by Google

fondamento vigorose istituzioni locali, con radici profonde e piccole agglomerazioni che si amministravano da sè; da queste si svolsero le istituzioni nazionali che collegarono le varie comunanze, costituendo una forte e durevole unione nazionale. L'Inghilterra ebbe a base della sua formazione le sue comunanze di villaggio e le centurie giudiziarie identiche alle prime istituzioni comunali del popolo teutonico. Questi elementi cominciarono ad aggrupparsi per costituire i piccoli regni dell'eptarchia sassone; con un altro passo questi piccoli regni diventarono le contee di una più vasta unione e così l'Inghilterra si preparò al Governo normanno, che doveva sviluppare i suoi Parlamenti e la sua nazionalità. Alla stessa maniera gli Stati Uniti hanno cominciato con le colonie isolate, disperse sopra un'immensa estensione del litorale, colonie separate, senza legami fra esse, con Governi autonomi, che costituirono in seguito piccoli Stati coloniali. Infine gli Stati coloniali costituirono l'unione nazionale.

1061. Evoluzione americana verso il federalismo, inglese verso l'unità. — Nei due casi l'unione venne determinata da procedimenti diversi. In America assunse carattere federale, in Inghilterra riuscì invece all'unità. Le prime fasi dell'ordinamento federale non si svolsero nel Sud, imperocchè colà non venne spezzata l'unità del primo ordinamento coloniale; la Virginia della rivoluzione era il risultato dell'espansione della colonia di Jamestown; il progresso nelle colonie agricole non implicava la disgregazione, come il progresso nelle colonie composte di città diverse. Ma nella Nuova Inghilterra il progresso ebbe da principio carattere federale, sul tipo della colonia del Rhode Island i cui elementi urbani si riunirono così lentamente e con tanta riluttanza, resistendo con la maggior forza d'inerzia all'idea che dovevano essere assorbiti o subordinati sotto l'impero degli Statuti delle « Piantagioni del Rhode Island e della Provvidenza ». Quella che fu da principio una semplice confederazione fra le piccole unità, diventò una virtuale coalizione e alla perfine le città costituirono parti subordinate delle nuove unità coloniali più importanti, che si riunirono colle altre. Fra queste unità importanti, tra questi Stati coloniali, pervenuti al loro pieno sviluppo, si contrasse dapprima un'unione federale che richiese mutue concessioni e derivava da un contratto. L'unione fu il risultato di un'associazione interamente volontaria, ben diversamente da quanto era avvenuto negli antichi reami sassoni del Regno Unito.

Digitized by Google

1062. Sviluppo cosciente delle istituzioni americane. — Le colonie americane nel loro sviluppo, presentano una grande differenza con l'Inghilterra, in quanto i progressi delle loro istituzioni erano deliberati e coscienti. Le colonie reali, al pari delle private e delle statutarie, esercitarono i loro diritti in seguito a concessioni scritte della Corona; le loro istituzioni si svilupparono in conformità alla legge alla quale dovevano la loro esistenza: ebbero sin dalle origini precise costituzioni scritte le quali segnavano a grandi linee i loro governi. Per questo il sistema delle costituzioni scritte fu accolto sin dalle origini nelle idee e nell'uso delle colonie. Quando rifiutarono di essere soggette all'Inghilterra, le Costituzioni coloniali delle provincie autonome servirono anche di Costituzioni allo Stato. Le colonie del Rhode Island e del Connecticut, come abbiamo veduto, non ebbero bisogno di modificare alcuna disposizione importante dei loro Statuti, dappoichè già facevano le leggi, nominavano governatori e funzionarî, erano in tutto autonome. Le altre grandi colonie, senza maggiori difficoltà, trovarono mezzo di istituire un autogoverno con la semplice sostituzione dell'autorità del popolo a quella del Governo inglese. Ma durò lo Statuto, la legge costituzionale scritta; i nuovi Governi avevano i loro Statuti emanati dal popolo, come gli antichi avevano avuto i loro dal re. Solo al Consiglio privato furono sostituite Assemblee popolari. Insomma i coloni non compilarono nuove costituzioni scritte, si limitarono a vivere la vita costituzionale, alla quale già erano abituati.

1063. Leggi e precedenti inglesi. — Le Costituzioni coloniali, qualunque fossero le loro forme, avevano fondamento e carattere inglese. Per verità e sino ad un certo punto anche le forme delle leggi costituzionali delle colonie si potrebbero considerare come inglesi, perchè la concessione di privilegi alle lontane colonie con Statuti speciali era consuetudine inglese. Le relazioni esistenti fra la legge coloniale del Canadà e dell'Australia e quella della metropoli sono analoghe alle relazioni fra le leggi delle colonie americane e quella che le ha create (n. 1024). Nelle Costituzioni dell'epoca coloniale e della rivoluzione si seguirono ad ogni modo rigorosamente i precedenti inglesi. La *common law* inglese aveva seguìto il cittadino in capo al mondo. I Comuni inglesi dell'America erano prolungamenti del gran Comune metropolitano; le leggi relative ai diritti privati e alle persone vigenti in Inghilterra, erano accettate e applicate nelle colonie; e quando, all'epoca della rivoluzione, le colonie trassero dai loro Statuti le costituzioni che dovevano reggerle come repubbliche indipendenti, fu

Digitized by Google

loro prima cura adottare questa *common law*, sotto il cui impero erano vissute. La legge subì, è vero, importanti modificazioni; ne vennero soppressi tutti i privilegi di classe, le prerogative ecclesiastiche e quanto era incompatibile colla società democratica del Nuovo Mondo, ma i principî giuridici e le consuetudini legali dell'Inghilterra rimasero immutati.

1064. Si accettarono del pari completamente le consuetudini inglesi in quanto concerne il diritto pubblico delle colonie, e le repubbliche indipendenti costituite da esso. Le relazioni dei Parlamenti coi Governi coloniali erano identiche a quelle del re col Parlamento, sebbene improntate a minore serietà e fermezza. Le relazioni del popolo coi proprî Governi erano identiche a quelle dell'Inghilterra, salvo per quanto concerne la responsabilità del Ministero. Le attribuzioni del potere esecutivo furono in miniatura quelle della Corona. I tribunali vennero costituiti come in Inghilterra, con le stesse norme di procedura. Gli Inglesi d'America, della medesima razza politica e pratica di quelli di Inghilterra, immaginarono numerosi particolari per mettere le loro istituzioni d'accordo con le esigenze di una civiltà nuova e con le condizioni del nuovo ordinamento sociale; la politica americana non tardò ad acquistare sotto varî aspetti un carattere proprio. Ma lo sviluppo seguì sempre con procedimento inglese, evitando svolte troppo rapide e soluzioni di continuità. Le moderne istituzioni americane hanno pertanto le medesime origini di quelle dei Teutoni.

1065. L'Unione. Suoi preliminari. — Chiaramente appare la parte delle tradizioni politiche dei coloni quando si accinsero allo studio dell'ossatura dell'Unione subito dopo la rivoluzione. Nessuna traccia di legge costituzionale federale, prima del 1777, quando furono compilati gli articoli della Confederazione. Prima di quell'epoca le colonie avevano cooperato alla stessa opera senza alcuna legge precisa di unione, con una specie di procedura internazionale. Erano preliminari dell'Unione, segni precursori della sua istituzione, e niente più. Per quarant'anni, dopo il 1643, le colonie della Nuova Inghilterra si erano alleate, ma assai debolmente, contro gli Indiani; nel 1754 i delegati coloniali si erano riuniti ad Albany, per conferire coi rappresentanti delle sei Nazioni, ed avevano discusso un primo piano di Unione; nel 1765 i delegati di nove colonie si riunirono a Nuova York e in nome di tutti gli Inglesi d'America, elaborarono la protesta contro le nuove tasse deliberate dal Parlamento inglese, che fu il segnale del movimento rivoluzionario; nel 1774 si riunì il primo

Digitized by Google

di quei Congressi continentali che furono i precursori dell'Unione americana. Ma in tutti questi avvenimenti nessuna traccia precisa di quell'Unione, che doveva formarsi lentamente e progressivamente con un diritto pubblico affatto nuovo.

1066. Separazione dei Governi coloniali. — Chi voglia rendersi esatto conto della formazione dell'Unione, deve distinguere essenzialmente i Governi dalle colonie. Tutti avevano in sostanza le stesse relazioni generali con le Autorità inglesi, ed i medesimi doveri verso i paesi lontani ai quali dovevano l'origine; ma in America non esisteva tra loro alcun vincolo comune. Ciascuna colonia aveva proprî funzionarî esecutivi, un Parlamento e tribunali speciali senza relazione alcuna con i funzionarî, i Parlamenti e i tribunali delle altre colonie. Di fronte alla minaccia di comuni pericoli si univano spontaneamente, ma in modo intermittente e solo al fine di far fronte a necessità temporanee, non già in conformità ad una legge organica. I coloni avevano molte ragioni di simpatia fra loro: erano dello stesso sangue, parlavano la stessa lingua, avevano le medesime idee politiche ed erano esposti agli stessi pericoli, sia che i Francesi o gli Indiani minacciassero la loro vita, sia che il Parlamento tentasse di menomare le loro libertà, come erano tutti interessati allo sviluppo del paese del quale avevano fatto la nuova patria, e alle sue libertà politiche. Ma i loro tentativi erano sempre animati dal desiderio di conservare i loro Governi autonomi e indipendenti, le loro libertà coincidevano sempre nel loro sviluppo storico col loro ordinamento politico e coi loro diritti come Governi autonomi. Senonchè la lenta e dolorosa esperienza delle fatali conseguenze di siffatta condizione di cose indusse le colonie a riconoscere un'Autorità centrale destinata non più a mantenere soltanto i comuni accordi, ma a dirigerli. Videro fin da principio la necessità di una certa cooperazione, ma tardarono a riconoscere l'assoluta necessità dell'Unione. Assai lentamente, data l'azione deleteria delle idee rivoluzionarie in mezzo alle quali vivevano, e con vera riluttanza, considerando i pericoli evidenti della separazione da cui erano ogni giorno minacciati, finirono col creare l'Unione, che doveva privare le colonie di quell'assoluta indipendenza, che era loro sì cara.

1067. La Confederazione. — Soltanto nel 1781 fu promulgata una Costituzione scritta per porre le fondamenta dell'Unione; e appena nel 1789 diventò legge organica. Nel 1781 vennero adottati gli articoli della Confederazione proposti dal Congresso continentale del 1777. Ma questi articoli non riunivano effettivamente gli Stati confederati: erano da principio un filo che non poteva legare alcuno. Trattavasi poco più che di legittimare l'esistenza del Congresso continentale. Sotto questo regime i poteri della Confederazione erano affidati al Congresso; i congegni esecutivi e i giudiziarî erano semplici Commissioni, modesti agenti del Congresso; non alcun vero potere esecutivo e quindi nessun

Digitized by Google

intervento poteva esercitare sull'effettivo andamento del Governo. Aveva funzioni di consiglio, non di comando; dipendeva dalla volontà degli Stati, e non poteva avere alcuna volontà personale. Gli articoli (*clauses*) costituivano, insomma, poco più di una convenzione internazionale.

1068. Articoli della Confederazione. — Questi articoli attribuivano, infatti, l'esercizio delle funzioni federali ad un Congresso analogo ai Congressi continentali, composto dei delegati dei varî Stati, i quali avevano un voto assolutamente eguale in tutte le decisioni. Per aver voto nel Congresso ciascuno Stato doveva esser rappresentato almeno da due delegati, e nessuno Stato poteva inviarne più di sette; qualunque fosse però il loro numero, lo Stato aveva un voto unico, che risultava dall'accordo dei suoi delegati. Il Governo così costituito venne ufficialmente denominato « gli Stati Uniti raccolti in Congresso » (*The United State in Congress assembled*). L'esercizio delle funzioni rappresentative era assicurato in modo liberale e completo. Gli Stati, per quanto concerne le loro relazioni con le Potenze estere, vi erano interamente subordinati; spettava al Congresso la direzione dei negoziati internazionali, la sanzione degli accordi conclusi con Potenze estere; da esso dipendevano l'esercito e la flotta della Confederazione; si occupava delle finanze federali, dei prestiti e delle spese necessarie al Governo comune; determinava il valore delle monete e i tipi dei pesi e delle misure; era l'arbitro nelle controversie fra gli Stati, costituiva, insomma, l'unica Autorità superiore negli argomenti più importanti che interessavano gli Stati della Confederazione; rappresentava gli Stati in modo eminente e completo.

1069. Debolezza della Confederazione. — Il Congresso non aveva alcun potere esecutivo e per conseguenza era debole e impotente. Non poteva prendere alcuna importante risoluzione senza il concorso di nove Stati, ben difficile a conseguire, tanto più che essendo cessata la pressione della guerra con l'Inghilterra, gli Stati non avevano più un grande interesse a mantenere un Congresso comune, ed alcuni avevano cominciato ad astenersi persino dal mandare delegati alle sue sessioni. Il principale congegno esecutivo era un Comitato dei proprî membri che rappresentava tutti gli Stati (*Committee of States*), ed era necessario il voto di nove su tredici componenti il Comitato per prendere qualsiasi deliberazione importante. L'unico potere direttivo ad esso attribuito era quello di dar consiglio; poteva domandare denaro agli Stati, non costringerli a darlo; poteva chiedere truppe, ma non aveva mezzi per sostenere la sua domanda; aveva facoltà di fare trattati, ma gli Stati potevano o no conformarvisi; e se contraeva debiti, il loro pagamento incombeva agli Stati. Era insomma un corpo ricco di poterî formali, ma quasi privo di poteri effettivi. « Gli Stati Uniti raccolti in Congresso » erano, insomma, un semplice corpo consultivo.

1070. Necessità di un'Unione più intima. — Questa fatale impotenza esecutiva condusse alla Costituzione del presente Governo più forte e completo. Gli antichi Congressi continentali erano bastati a tenere unite le colonie sino a che incombeva la pres-

Digitized by Google

sione della guerra. Durante la guerra, nonostante la profonda indifferenza e le frequenti e gravi negligenze di una o dell'altra colonia nel compimento dei loro doveri e dei loro obblighi più imperiosi, i coloni confederati avevano dato prova di una grande energia ed erano riusciti ad esercitare una certa unità d'azione. Allontanato ogni pericolo di guerra, l'indifferenza dei varî Stati aumentò, e venne meno quasi del tutto anche il rispetto per la fede giurata, mentre si moltiplicarono gli indizî della debolezza dei singoli Stati ed aumentarono le gelosie reciproche. Fra gli Stati marittimi, specie fra New York e New Jersey e fra la Virginia e il Maryland incominciò una guerra di tariffe. Nel Massachusetts, in seguito alla miseria lasciata dalla guerra, scoppiò una rivolta di debitori, i quali, condotti da Daniel Shays, fecero temere per un momento che le Autorità sarebbero state impotenti a reprimerla. Apparve a poco a poco evidente la necessità di un Governo centrale per mantenere l'ordine interno, la pace e le buone relazioni fra gli Stati. Un corpo consultivo non poteva bastare; occorreva un Governo. La Confederazione non era un progresso rispetto ai precedenti Congressi continentali. Non erano ancora passati dieci anni dall'istituzione del nuovo regime fondato sui famosi articoli, e già si disegnava la nuova Unione: incominciava la vera storia degli Stati Uniti.

1071. La Costituzione federale. Precedenti coloniali. — La Costituzione vigente ha istituito un Governo affatto diverso: è lo Statuto di uno Stato federale, con una speciale legislazione ed un proprio potere indipendente; questa Costituzione e la legislazione relativa sono la suprema legge del Paese. La Convenzione che compilò la Costituzione federale si riunì a Filadelfia nel maggio del 1787 ed in seguito ad una lunga ed animata discussione fuse insieme gli elementi della tradizione inglese e quelli delle colonie per costituire il Governo degli Stati Uniti. Le discussioni della Convenzione durante quell'estate memorabile ci mostrano in tutti i loro particolari come la tradizione inglese durante il periodo di formazione delle colonie, si fosse trasformata nelle consuetudini americane. Il Governo degli Stati Uniti con l'opera degli uomini illustri che componeva questa straordinaria Assemblea, fu il risultato di tutta l'esperienza acquistata dalle colonie ed attraverso le rivoluzioni (1). Si convenne

(1) Nel descrivere il lavoro della Convenzione ho seguito lo splendido studio del prof. ALESSANDRO JOHNSTON nella *New Princetown Review* del settembre 1887, sotto il titolo di *Il primo secolo della Costituzione.* — Altri studî si possono trovare in HILDRETH, op. cit., vol. III, cap. XLIV.

Digitized by Google

che il Parlamento del nuovo Governo federale si comporrebbe di due Camere, non già per seguire il modello inglese, mancando in America gli elementi necessarî per riprodurre la Camera dei Lordi, ma conforme al sistema accolto in quasi tutti gli Stati. Uno di questi diede il modello che servì a determinare il diverso carattere delle due Camere. Nel Connecticut la Camera bassa rappresentava tutte le città dello Stato, mentre la Camera alta, composta del Governatore, del luogotenente e di dodici assessori, rappresentava l'insieme del popolo. L'esempio del Connecticut segnò alla Convenzione la via d'un compromesso che le consentì anche di conciliare i due partiti, che la dividevano, l'uno dei quali chiedeva che gli Stati fossero tutti egualmente rappresentati nel Congresso come durante la Confederazione, mentre l'altro voleva una rappresentanza proporzionale del popolo. Si convenne che il Senato avrebbe rappresentato gli Stati con due membri per ciascuno, e la Camera dei rappresentanti il popolo con un numero di deputati proporzionale alla popolazione. I nomi di Senato e di Camera dei rappresentanti si usavano già in parecchi Stati. Il capo del potere esecutivo, il presidente, era il rappresentante del Governatore, che in parecchi Stati in quell'epoca si chiamava presidente; il suo potere di *veto* venne tolto di getto dalla Costituzione dello Stato di New York, e nelle Costituzioni di dieci o dodici Stati era già accolto il principio della responsabilità. Parecchi Stati avevano anche un vice-presidente. La Convenzione, ben compresa del carattere effettivo del Governo elaborato da essa, affidò il potere giudiziario, non al presidente o alle Camere, ma ad un ente distinto, ad un terzo potere dello Stato eguale agli altri due, istituzione già accolta nelle Costituzioni di alcuni Stati. Il diritto di interpretare la Costituzione non venne attribuito esplicitamente ad alcuna Autorità, ma esisteva intrinsecamente. Antico quanto gli Statuti e le Costituzioni scritte, questo diritto era conseguenza inevitabile del proposito di limitare i varî poteri. La legge costituzionale scritta è per sua natura superiore a qualsiasi altra legge votata dal Parlamento che agisce per i poteri ad esso conferiti dalla legge costituzionale, al pari dei tribunali chiamati a giudicare della costituzionalità delle leggi (1). I tribunali in principio avevano sempre contrastata la validità della legislazione coloniale, e la Corte Suprema degli Stati Uniti aveva avuto da molto tempo un precursore nel

(1) Vedi A. V. Dicey, *Il diritto della Costituzione*, cap. III, e G. Bryce, *La repubblica americana*, cap. XXIII.

Digitized by Google

Comitato giudiziario del Consiglio privato, incaricato di giudicare gli appelli dei tribunali coloniali, e che si era venuto pronunciando contro tutte le leggi incompatibili cogli Statuti reali (nn. 924, 1024) (1).

1072. Quando si trattò di determinare i poteri del Congresso, la Convenzione preferì enumerarli con cura, espose cioè gli atti di Governo che il Parlamento poteva compiere in un elenco preciso di diciotto paragrafi. Si può dire che anche con questo sistema venne seguìta senz'altro l'esperienza della Confederazione, attribuendo al Congresso federale i poteri la cui deficienza aveva reso impotente e poco serio il Congresso della Confederazione. Soltanto nel determinare il metodo per l'elezione del presidente vennero abbandonate del pari la tradizione inglese e l'esperienza americana per accogliere un sistema tanto originale che doveva infrangersi al primo esperimento.

1073. Bastano per ora queste considerazioni generali relative alle grandi linee dell'opera di selezione compiuta dalla Convenzione. Più innanzi, esaminando i particolari del Governo, potremo conoscerla completamente cogli esempî dei singoli Stati. In questi paragrafi ci proponiamo soltanto di richiamare l'attenzione del lettore su questo fatto interessante, che la Convenzione fece opera di selezione, non di creazione, e il suo successo non costituisce il trionfo della fantasia, sempre dannosa in materia di governo, ma del buon senso, della saggezza, della sagacia pratica, il solo durevole in materia politica.

1074. Caratteri del nuovo Governo. — Uno dei caratteri della razza inglese, le cui consuetudini politiche sono state a noi trasmesse dalla saggia generazione che costruì il Governo presente, è che non si sentì mai legata dalla logica della legge, ma dalla sua interpretazione pratica fondata sopra una lunga esperienza. Per questa razza la legge è in ogni momento quale essa la comprende, e perciò si interpreta sempre conforme alle circostanze dell'epoca. Essa non curò mai di uniformarsi alle teorie assolute sulle conseguenze legali; si è servita delle leggi come di un congegno della macchina politica, modificandole di continuo con l'interpretazione e adattandole all'opinione prevalente e ai mutamenti delle condizioni sociali.

1075. Il carattere del Governo e la pubblica opinione. — Si richiede pertanto un senso storico sicuro, chiaroveggente, bene informato per determinare quale sia stato in un dato momento il reale carattere delle nostre istituzioni politiche. I nostri con-

(1) Vedi BRINTON COXE, *Potere giudiziario e legislazione incostituzionale.*

Digitized by Google

temporanei pensano che la Costituzione elaborata nel 1787 creasse nel 1789 un Governo nazionale analogo a quello che costituisce ora un'Unione indistruttibile fra gli Stati; ma gli uomini del tempo avrebbero sorriso a quest'idea; per la razza inglese, come ho detto, ogni legge è quale la considerano coloro che sono chiamati ad applicarla. Gli uomini del 1789 volevano formare « una Unione più perfetta » di quella contratta al tempo della Confederazione; si erano avveduti che le colonie dovevano essere unite o separate, consideravano utile l'Unione e volevano conseguirla nella misura necessaria. Ma non avevano alcuna speciale simpatia per l'Unione che stavano per concludere, e la desideravano meno intima possibile, appena quanto bastava ad assicurare l'avvenire delle neonate associazioni politiche. Avevano sempre paura di costituire un Governo centrale troppo potente, mai di averlo troppo debole, ed accettarono la nuova Costituzione preparata dalla Convenzione del 1787, perchè convinti della sincerità degli argomenti dei suoi difensori e del carattere federale che avrebbe serbato l'Unione senza alcun grave sacrificio dell'individualità e dell'autonomia degli Stati.

1076. Primi sentimenti verso l'Unione. — Ai nostri contemporanei pare impossibile che il nuovo Governo, che noi sappiamo ora come fosse la salvezza del Paese, trovasse da principio tante ostilità e tante diffidenze. Anche coloro che vi collaborarono e più sinceramente si adoperarono perchè fosse accolto, avevano gravi dubbî sulla sua durata; alcuni anzi, nei giorni più disperati, neanche erano convinti della sua utilità. Uomini di Stato che erano veri filosofi, come Alessandro Hamilton, lo sostenevano con ardenti propositi e ferma speranza; ma la massa dei cittadini alieni dalla filosofia, consideravano il nuovo Governo con indifferenza. Ciascuno sentiva che si era fatto appello al suo sangue e alla sua borsa per lo Stato cui apparteneva; si era fatta la guerra perchè il Massachusetts e la Virginia fossero liberi, non perchè le colonie venissero assoggettate ad un nuovo Governo centrale. Il patriottismo si limitava allo Stato, ente vivo ed organico; l'Unione era un istituto convenzionale forse transitorio. Nuove esigenze avevano imposto la creazione di nuovi congegni, ma non parevano durevoli.

1077. Prime minaccie di secessione. — Tenendo conto di questi sentimenti della prima generazione si spiega la tolleranza manifesta verso le prime minaccie di secessione. L'Unione era troppo giovane per considerarsi come sacra; l'egoismo degli Stati era troppo radicato perchè ciascuno non avesse la vaga speranza di

Digitized by Google

riacquistare più tardi la sua completa indipendenza. Qualsiasi malcontento era pieno di allusioni non dubbie ad un possibile ritiro dall'Unione. Ma il nuovo sistema durò anni ed anni, ed a poco a poco dimostrò la sua forza e la sua efficacia. Si cominciò a rispettarlo quando aggiunse alla potenza la dignità; al rispetto si unì la stima, e alla perfine il Governo federale diventò un centro d'attrazione per i grandi partiti animati da un sincero sentimento nazionale. Da principio nessuna simpatia, nessun rispetto tutelava le Autorità federali contro le gelosie e le minaccie degli Stati; il nuovo Governo doveva diventare nazionale con l'evoluzione della storia nazionale e collo sviluppo del sentimento nazionale.

1078. Evoluzione dell'Idea nazionale. — La formazione e l'azione del partito federalista dimostrano che cosa si pensasse nei primi tempi dell'Unione. Il partito federalista era il partito costituzionale, quello che aveva avuta la parte principale nella preparazione e nell'adozione della nuova forma di Governo. Subito dopo la costituzione dell'Unione, questo partito che l'aveva sostenuta dovette metterla in pratica. Presiedette alla sua applicazione durante il periodo critico e adottò i primi provvedimenti che le valsero il suo prestigio, la sua considerazione all'estero e le procurarono sicurezza ed energia. Ma ben presto apparve evidente che i federalisti avevano sulla natura del nuovo Governo idee non corrispondenti affatto a quelle di coloro che avevano adottata la Costituzione. Essi davano alle Autorità federali poteri troppo vasti; pareva a molti che obbedissero a questa idea che la Costituzione doveva subordinare e occorrendo anche sacrificare gli interessi degli Stati a quelli del Governo generale. Seguì pertanto una rapida reazione contro di essi, e furono soppiantati da un partito il quale pensava che i limiti posti dalla Costituzione alle Autorità federali dovevano essere rigorosamente rispettati. Il nuovo partito si chiamò repubblicano-democratico, ed ebbe origine, si può dire, dagli eccessi dei federalisti, per cui non è inesatto affermare che il partito federalista si è distrutto da sè. Dopo la sua prima grande disfatta non tornò più al potere; rapidamente in alcuni luoghi, lentamente in altri, finì con lo scomparire.

1079. Così scompariva il partito federalista, ma le sue idee politiche progredivano di continuo. I repubblicani democratici si avvidero che il successo nella direzione degli affari federali anche per essi era subordinato ad un uso molto liberale dell'autorità attribuita dalla Costituzione; a grado a grado riusci-

Digitized by Google

rono ad una più larga interpretazione affatto contraria ai loro principî originarî, come lo erano le più deplorate tendenze dei federalisti. Ma i repubblicani democratici, che in breve volger di tempo si chiamarono senz'altro democratici, ebbero la fortuna di una corrispondente evoluzione nella pubblica opinione, la quale assumeva tendenze sempre più nazionaliste.

1080. Le ferrovie, l'espansione territoriale e la guerra favoriscono l'Idea nazionale. — Sino a che il popolo di una parte del Paese aveva pochi contatti con quello delle altre, i sentimenti separatisti e le idee locali continuarono a prevalere. La maggioranza degli abitanti metteva sempre gli Stati al di sopra della Nazione ed esigeva un rispetto più o meno assoluto per la loro autorità. Ma quando incominciò la costruzione delle ferrovie, che ebbero così rapido sviluppo, quando gli abitanti da tutte le parti dell'Unione si recarono a colonizzare le vaste regioni dell'Occidente, quando, avvicinandosi reciprocamente, nello sviluppo dei loro commerci, gli abitanti di tutti gli Stati incominciarono ad intendersi ed assimilarsi non solo nelle istituzioni e nelle consuetudini, ma anche nelle opinioni e nel tenore di vita; quando i nuovi Stati che si erano venuti formando nell'Occidente, liberi delle antiche tradizioni conservatrici delle prime colonie, cominciarono ad essere ammessi nell'Unione della quale aumentarono l'importanza e nella quale si consideravano come nati, quando una seconda guerra coll'Inghilterra ed una seria lotta col Messico misero alla prova la resistenza del Governo e rafforzarono il sentimento del patriottismo nazionale, allora si cominciò a pensare da molti che al postutto i federalisti avevano ragione, ed il Governo federale doveva avere il primo posto anche a costo di ferire l'orgoglio dei singoli Stati.

1081. La schiavitù contro il nazionalismo. — La differenza fra gli Stati del Nord e quelli del Sud dell'Unione dovuta all'esistenza della schiavitù nel Sud costituiva un grande ostacolo al progresso del sentimento nazionale. Sino a che la gran massa dei lavoratori del Sud era composta di schiavi e quelli del Nord erano uomini liberi, le due parti dell'Unione non potevano avvicinarsi, nè avere lo stesso sentimento nazionale sia nei riguardi politici che nei sociali. Il Nord e il Nord-Ovest intendevano la nazione in un modo, il Sud in un altro affatto diverso, ciascuna di queste regioni parlava di una nazione socialmente e politicamente simile a sè. Le due parti finirono coll'esser poco contente di vivere insieme, con lo stesso sistema politico, e la secessione, di cui si era qua e là parlato nei primi tempi dell'Unione,

Digitized by Google

diventò inevitabile. Ne seguì la terribile guerra civile, nella quale dovevano esser cancellate colla violenza le ultime differenze esistenti fra il Nord e il Sud.

1082. La guerra civile completa l'Unione. — Profondi mutamenti derivarono dalla guerra civile. Venne evitata la separazione, si mantenne l'Unione, fu abolita per sempre la schiavitù, e furono gli immediati effetti del conflitto. I risultati remoti furono anche maggiori e riguardano la natura stessa dell'Unione che venne modificata, pur conservando la forma del Governo federale nei suoi istituti essenziali. La guerra ebbe il grande risultato di dare alla Nazione istituzioni sociali omogenee. Il Sud diventò uguale a tutto il resto del paese nel carattere e nei sentimenti. Nord e Sud ebbero quind'innanzi lo stesso modo di vivere e di pensare; nessun ostacolo legale impedì loro più di costituire una grande Nazione. Lo sforzo compiuto durante questa guerra per preservare l'Unione e il maggior risultato di essa, l'omogeneità sociale del Paese, resero ai nostri occhi il Governo federale rappresentante della Nazione, più grande che mai, e modificarono definitivamente e nel modo il più radicale, l'aspetto di tutte le antiche questioni sulla costituzionalità del Governo federale e sui diritti degli Stati.

1083. Presente carattere dell'Unione. — Siamo diventati una vera Nazione organica, ma non per questo il nostro Governo si può dire unitario, per quanto il suo carattere federale si sia attenuato nell'Unione nazionale. Il Governo dell'Unione è diventato permanente, rappresenta autorevolmente gli Stati Uniti come Nazione, ne costituisce l'organo vitale, ma non per questo gli Stati sono scomparsi. Le loro prerogative rimasero ugualmente essenziali all'insieme del sistema, lo diventarono anzi più con lo sviluppo del complicato organismo della Nazione. Ma invece di considerare il Governo degli Stati Uniti e il Governo degli Stati singoli come cose distinte, come era nell'idea dei nostri padri, noi li consideriamo, per quanto lo consenta l'analisi delle nostre idee politiche, come due parti di un solo e medesimo Governo, due parti complementari dello stesso sistema. Il valore del sistema di Governo che venne da principio accolto dai nostri uomini di Stato, la divisione delle funzioni fra le Autorità nazionali e quelle dei singoli Stati, non vennero meno, senonchè oggi non teniamo più tanto a conservare l'integrità di questa distinzione. Il Governo nazionale ha ancora il suo Statuto, ampliato dopo la guerra, ma in sostanza, sempre il medesimo; le Autorità nazionali devono ancora esercitare le loro funzioni nei limiti tracciati da questo Statuto. Anche i Governi degli Stati hanno le loro costituzioni,

Digitized by Google

e possono ancora rivendicare tutti i poteri non attribuiti al Governo dell'Unione. La Nazione vuole che sia interpretata in senso liberale la Costituzione federale, non che se ne alteri lo spirito. Infatti essa precede gli Stati per l'importanza apparente, non perchè si trovi sostanzialmente al di sopra di essi, ma in quanto è necessaria a tutti e alla conservazione di quei principî di Governo che abbiamo accolto ed ai quali siamo affezionati. Il Governo nazionale è l'ossatura di quello degli Stati, che li mette in grado di esistere e di prosperare.

1084. Carattere del Governo federale. — Dati i risultati dello sviluppo dell'Unione americana, è naturale pertanto descrivere il Governo degli Stati Uniti, non come un Governo duale, ma come un Governo *doppio*, tanto è oggi completa la fusione tra il Governo dell'Unione e quelli dei singoli Stati. Il nostro Governo, non più plurale, ma singolare, è diventato il Governo degli Stati Uniti. Le due parti sono distinte, non separate. Il sistema degli Stati e il sistema federale sono così uniti nel nostro diritto pubblico, che non possono svolgersi facilmente ed effettivamente ciascuno nella propria sfera, ma devono adattarsi l'un l'altro con perfetta armonia, quantunque volte le loro attribuzioni si incrocino o si svolgano parallelamente; sono le parti di un solo e medesimo Governo; tutte le loro ruote si muovono per il conseguimento di uno scopo comune.

1085. Per quanto queste due parti del Governo americano sieno strettamente unite e costituiscano insieme un unico Governo, le leggi degli Stati non richiedono alcuna sanzione delle Autorità federali. La Costituzione degli Stati Uniti, le leggi e i trattati che ne derivano, sono fuor di dubbio la suprema legge del Paese, ma questa loro supremazia non assume l'autorità dei singoli Stati, nè limita l'importante sfera d'azione loro propria. Considerando il sistema americano nel suo complesso, si può affermare che i Governi degli Stati sono politicamente subordinati al Governo dell'Unione, il che non significa che sieno ai suoi ordini, bensì che la loro autorità è inferiore a quella della Nazione.

1086. Gli Stati sono membri dell'Unione. — La distinzione fra il Governo centrale e l'amministrazione locale (che nel linguaggio inglese chiamasi del pari *government*) rimane estranea a queste considerazioni. Il Governo centrale si contrappone all'amministrazione locale nel senso attribuito a questa espressione, non solo per quanto concerne i poteri federali, ma riguardo a quelli dei singoli Stati, come membri dell'Unione e nelle loro relazioni

Digitized by Google

colle amministrazioni locali. Le amministrazioni delle città, delle contee, dei villaggi e dei rispettivi territorî si trovano in relazione coi Governi dei singoli Stati, che devono attendere all'ordinario andamento della propria amministrazione. Diverse sono le relazioni tra il Governo federale e gli Stati. Questi non sono suddivisioni amministrative, bensì parti essenziali dell'Unione; i loro poteri si svolgono parallelamente a quelli dell' Unione, senza alcuna idea di soggezione. La Costituzione federale li esclude dall'esercizio di alcune funzioni, ma le grandi e importanti funzioni che esercitano non sono loro attribuite dalla Costituzione, imperocchè le esercitano coi più completi ed assoluti diritti di autonomia. Facile riesce distinguere il Governo di una contea da quello di uno Stato, affermando che quello è locale, questo centrale, e meglio adoperando per il primo la parola *amministrazione* e riservando al secondo il nome di *Governo*.

Caratteri, organi, funzioni degli Stati.

1087. Gli Stati — occupano il primo posto nello studio del nostro Governo, non solo perchè il Governo federale è stato creato copiando più o meno i modelli e i precedenti degli Stati, ma altresì e più specialmente perchè la maggior parte dell'azione del Governo appartiene all'autorità degli Stati. Gli Stati attendono infatti alle principali funzioni del Governo; essi fanno ed applicano le leggi e si trovano in contatto diretto col popolo per dare norma a tutte le relazioni sociali e legali. I nostri Stati, come i Cantoni svizzeri (n. 643), diedero al Governo che li unisce la forma delle loro costituzioni. Anzi, più dei Cantoni, mantennero agli Stati il diritto di governare i loro cittadini in tutte le questioni che non riguardano interessi federali. La legislazione fra noi è principalmente opera degli Stati; essi sono le principali unità costitutive del nostro sistema politico ed obbediscono ad una direzione propria; essi costituiscono la massa del corpo, la trama fondamentale, il fondamento organico del Governo del Paese. Come scriveva A. De Tocqueville, « il Governo federale è l'eccezione, il Governo degli Stati è la regola »; agli Stati è affidata la cura del benessere quotidiano dei cittadini, il Governo federale si occupa soltanto degli interessi collettivi. Dal carattere del Governo degli Stati dipende quello della Nazione considerata come un assieme di individui; dal carattere del Governo federale dipende quello della Nazione nel suo complesso. Per cono-

Digitized by Google

scere le istituzioni federali dobbiamo cominciare dallo studiare quelle degli Stati.

1088. Carattere della legislazione statale. — La legislazione di ciascuno Stato si compone di due parti: 1° la Costituzione, le leggi e i trattati degli Stati Uniti, e 2° la Costituzione e le leggi dello Stato. La Costituzione, le leggi e i trattati degli Stati Uniti formano la legge suprema del Paese, non tanto nel senso che sono superiori alla Costituzione e alle leggi dello Stato, quanto per ciò che come sommi principî del diritto pubblico americano formano parte integrante della legislazione dei singoli Stati. Le Costituzioni di molti Stati dichiarano esplicitamente che la Costituzione degli Stati Uniti è una parte della legge fondamentale, ma queste dichiarazioni sono soltanto riconoscimenti formali di un principio del quale ora nessuno più dubita. Le due parti del nostro sistema sono state completamente integrate dal punto di vista legale, come dal punto di vista politico. I tribunali degli Stati, come i tribunali federali, applicano la legge federale. La Costituzione federale è in certo modo una parte negativa della legislazione degli Stati, nel senso che limita la loro attività, ma anche le leggi votate dal Congresso, per i poteri che ha dalla Costituzione, formano parte della legislazione positiva degli Stati e i funzionarî dello Stato, come i federali, devono loro obbedienza.

1089. Le Autorità costituite dello Stato non hanno tuttavia la stessa funzione rispetto alla Costituzione e alle leggi federali che rispetto a quelle dello Stato. Esse applicano le leggi dello Stato senza riserva, le leggi federali soltanto in via provvisoria, imperocchè riguardo ed esse è sempre ammesso il ricorso dell'interessato ai tribunali federali.

1090. I Tribunali statali e le leggi federali. — Le attribuzioni dei tribunali degli Stati in materia d'interpretazione della legislazione federale dimostrano come funziona il sistema americano. Quando in una causa agitata nel tribunale di uno Stato si discute se una legge dello Stato invocata nella causa violi la Costituzione federale, il tribunale si può liberamente pronunciare sulla questione, e se giudica che la legge dello Stato non è costituzionale, giudica definitivamente. Che se invece dichiara che la legge è compatibile con la Costituzione federale, il suo giudizio è appellabile ai tribunali federali. La legge federale non si considera dunque come distinta da quella degli Stati, ma come più sacra, per guisa che le controversie ad essa connesse devono essere risolute dai tribunali federali, suoi naturali custodi, mentre i tribunali degli Stati possono sempre affermare ed applicare i principî delle loro leggi. I tribunali federali, in ultima istanza, possono sempre difendere le leggi federali contro un'interpretazione troppo liberale o inesatta dei giudici degli Stati, interessati forse a difendere le leggi

Digitized by Google

dei loro Stati contro le leggi federali. La legge federale deve essere uniforme e serbare la sua suprema autorità, e perciò deve essere interpretata definitivamente dai tribunali federali.

1091. Scopo della legislazione statale. — Una semplice considerazione basta a spiegare quanto vasto sia il campo dell'azione legislativa degli Stati, e quale parte preponderante abbia nel nostro sistema. I poteri del Governo federale sembrano grandi quando si enumerano. Hanno un'importanza intrinseca, ma sembrano anche più numerosi, perchè formano un lungo elenco. « Gli altri poteri — dice la Costituzione — appartengono alla legislazione degli Stati », e siccome questa espressione è vaga, sembra, a paragone, poco importante. Tuttavia basta esaminare per un momento questi *altri poteri* e studiarne il contenuto, per avere un'idea molto diversa. Per comprendere la divisione effettiva dei poteri nel sistema americano è necessario confrontare i poteri degli Stati a quelli dell'Unione.

1092. Poteri legislativi dell'Unione. — La Costituzione degli Stati Uniti dà anzitutto al Congresso il potere di imporre e percepire imposte, tasse, dazî e diritti doganali, per assicurare il mantenimento del Governo dell'Unione, il pagamento dei suoi debiti, la protezione e il benessere di tutti, del pari che il potere di contrarre prestiti. Anche i singoli Stati possono mettere imposte e far prestiti, purchè rispettino le fonti di reddito riservate alla Unione. Il Governo federale non si distingue da quello degli Stati, nel ricorrere alla borsa dei contribuenti, ma per altre sue speciali attribuzioni, in quanto, cioè, da esso dipendono il sistema monetario del paese, i servizî delle poste, il conferimento dei brevetti, la punizione dei reati commessi in alto mare o contro il diritto delle genti, le relazioni internazionali, le dichiarazioni di guerra, la riunione delle forze militari della Nazione, la conclusione di trattati di commercio con Stati esteri o fra Stati dell'Unione. Il Governo federale ha solo il diritto di fare leggi generali sulla cittadinanza e in materia di fallimento; gli Stati possono far leggi su questi argomenti solo nel caso in cui il Congresso non provveda. Sono, insomma, di competenza del Governo federale tutte le materie sottratte alla legislazione degli Stati, mentre le altre appartengono allo Stato.

1093. Poteri sottratti agli Stati. — La Costituzione degli Stati Uniti, infatti, non solo attribuisce espressamente alcuni poteri al Governo federale, ma ne sottrae altri ai singoli Stati. Nessuno Stato può fare leggi personali (*bill of attainder*), leggi retroattive, leggi che alterino le condizioni dei contratti o conferiscano titoli

Digitized by Google

di nobiltà; nessuno Stato, senza il consenso del Congresso, può stabilire dazî o dogane, mantenere truppe o navi da guerra in tempo di pace, concludere accordi con altri Stati o con Paesi esteri, ovvero intraprendere una guerra, salvo il caso di effettiva invasione o di urgenza che non consenta alcun indugio. Trattasi di divieti che limitano ben poco l'azione dei singoli Stati nel sistema dell'Unione federale.

1094. Poteri lasciati agli Stati. — Queste limitazioni sono ben poca cosa a paragone dei poteri lasciati ai singoli Stati. Tutti i diritti civili e religiosi dei cittadini dipendono dalla legge dello Stato; la pubblica istruzione è affidata alle cure dello Stato; lo Stato fa le leggi relative al diritto elettorale, al matrimonio, alle relazioni dei coniugi fra loro e colla prole; determina i poteri dei padroni sui servitori e tutte le leggi fra superiori e dipendenti, materia così vitale per gli scambi commerciali; regola le questioni relative alle società per azioni, ai debiti e ai crediti, alle assicurazioni, all'erezione in ente morale di corporazioni private e comunali, ad eccezione di quelle che riguardano questioni finanziarie o sono altrimenti di competenza del Governo federale. Lo Stato regola il possesso, la distribuzione, l'uso della proprietà, l'esercizio del commercio e tutte le relazioni contrattuali; fa ed applica le leggi penali, tranne per i reati commessi contro gli Stati Uniti, in alto mare o contro il diritto delle genti. Lo spazio non ci consente di enumerare nei loro particolari tutti questi poteri; per esporli integralmente sarebbe necessario fare un elenco di tutte le relazioni sociali e commerciali, esporre tutte le materie alle quali si applicano le leggi ed i provvedimenti delle pubbliche Autorità (1).

1095. Si ha un esempio evidente della parte preponderante dell'autorità degli Stati in questo sistema nel fatto che su dodici grandi questioni politiche che hanno preoccupato il pubblico in Inghilterra durante il secolo decimonono, una sola sarebbe stata di competenza del Governo federale colla costituzione anteriore alla guerra di secessione; appena due o tre tenendo conto degli emendamenti aggiunti ad essa dopo la guerra. Le grandi questioni si possono ridurre alle seguenti: emancipazione dei cattolici, riforma parlamentare, abolizione della schiavitù nelle colonie, riforma della legge sulle opere pie, riforma dell'ordinamento comunale, abrogazione dei dazî sui grani, ammissione degli ebrei al Parlamento, abolizione della Chiesa ufficiale in Irlanda, soppressione delle leggi fondiarie in Irlanda, devoluzione della

(1) Cfr. J. J. JAMESON, *Introduzione alla storia costituzionale e politica dei singoli Stati*, Università di studî di scienze storiche e politiche G. Hopkin, IV serie, pag. 9 e 189.

Digitized by Google

pubblica istruzione allo Stato, introduzione del voto segreto e riforma delle leggi penali. Siffatte questioni, ad eccezione del dazio sui grani e dell'abolizione della schiavitù, sarebbero state di competenza degli Stati; anche la questione della schiavitù, riservata sino alla guerra agli Stati, diventò di competenza dell'Autorità federale in seguito all'emendamento della Costituzione, che derivò appunto dalla guerra civile.

1096. Disposizioni ordinarie nelle Costituzioni statali. — Uno dei caratteri più curiosi della legislazione dei nostri Stati, è la scomparsa di qualsiasi effettiva distinzione fra la legge costituzionale e la legge ordinaria. Le Costituzioni per loro natura sono l'assieme delle leggi che costituiscono lo Stato, che ne determinano cioè l'ordinamento e le funzioni. La legge ordinaria che regola le relazioni dei cittadini individualmente considerati, dovrebbe esserne esclusa. Il principio venne interamente rispettato nella Costituzione federale che è insieme vigorosa e flessibile, principalmente perchè presenta un'assoluta ed ammirabile semplicità e si occupa soltanto di questioni costituzionali. Ma gli autori delle Costituzioni negli Stati, specie delle più recenti, non seguirono le medesime idee. Le Costituzioni degli Stati entrano in maggiori particolari circa l'ordinamento del Governo, e neppure si appagano di regolare le questioni costituzionali, ma invadono tutto il campo della legislazione ordinaria. Vi si trovano, infatti, norme relative alla proprietà degli Stati, come i canali e le strade, e numerosi particolari relativi al debito pubblico; vi si determinano la quantità e la qualità delle proprietà che non possono essere sequestrate per debiti privati; si aggiungono divieti suntuari relativi alle vendite delle bevande alcooliche e ad altri argomenti, ecc. A dir breve, le Costituzioni regolano molte materie che rientrano nelle attribuzioni ordinarie delle Assemblee legislative e limitano così il loro campo naturale di azione.

1097. Diffidenza verso le leggi. — Questa estensione delle disposizioni costituzionali a materie legislative deriva da una certa sfiducia verso i legislatori e dal desiderio di assicurare a talune norme di legge una maggiore stabilità delle leggi ordinarie. Si aggiunge il desiderio di dare a queste maggiore autorità, con la sanzione del voto popolare, una specie di analogia col *referendum* svizzero (nn. 656, 658, 699). Le disposizioni costituzionali, infatti, vengono sempre sottoposte al voto del popolo, e le disposizioni di carattere legislativo comprese nei testi di molte Costituzioni sono in sostanza leggi ordinarie sancite dal popolo. Si

Digitized by Google

trovano in cotal modo intercalate in un testo dove hanno l'aria di intruse, ma si evita che possano essere modificate altrimenti che con l'intervento della stessa Autorità popolare. Questa consuetudine rivela forse la tendenza di far dipendere tutte le leggi dal voto popolare, attribuendo al popolo un'azione diretta nell'esercizio del potere legislativo.

1098. Obbiezioni. — A questo sistema si possono fare evidenti e gravi osservazioni. Le grandi linee dell'ordinamento di uno Stato, come quelle tracciate nella Costituzione degli Stati Uniti, possono essere conservate senza radicali mutamenti per lunghi periodi; ma se la costituzione si occupa di materie e di interessi che mutano col tempo e con le circostanze, invadono il dominio delle leggi che si possono modificare di continuo perchè riescano sempre adatte ai diversi bisogni. La distinzione tra le leggi costituzionali e le ordinarie, apprezzata e rispettata sino ad ora, non solo tende a confondersi, ma ne deriverà non lieve danno alla stabilità delle disposizioni costituzionali, che è pure un grande vantaggio. Le costituzioni che contengono materie estranee, cioè materie che non riguardano la struttura o le funzioni del Governo, ma interessi particolari e privati, per quanto accurate, devono essere esposte a frequenti modificazioni. Infatti in parecchi Stati le costituzioni si dovettero emendare così spesso come fossero leggi, con l'unico risultato di un nuovo e più complicato procedimento legislativo.

1099. Alcuni Stati accolsero il *referendum* svizzero, sebbene l'esempio non sia stato seguìto esattamente. La Costituzione del Wisconsin, per esempio, chiama il popolo a decidere se le Banche debbano esser fondate con leggi dello Stato; la Costituzione del Minnesota subordina la validità di certe leggi sulle strade ferrate e lo stanziamento di fondi per miglioramenti fondiari alla sanzione del voto popolare, ecc.

1100. Si obbietta che il *referendum* richiede dal popolo un discernimento e una vastità di cognizioni che di rado possiede, mentre ne riesce diminuito il sentimento di responsabilità dei legislatori.

1101. Emendamenti costituzionali. — Gli emendamenti delle Costituzioni degli Stati, come quelli della Costituzione federale, richiedono una complicata procedura, diversa dall'ordinaria, per assicurare alla legge fondamentale maggior dignità e un rispetto che nessun altro assieme di leggi può pretendere. La teoria stessa sulla quale si fonda il nostro ordinamento costituzionale è che il popolo, nel fare la sua costituzione, obbliga non solo i proprî agenti, i corpi e i funzionarî dello Stato, ma sè medesimo; si obbliga a modificare le norme fondamentali così poste solamente mediante un procedimento formale e riflesso, confermando così

Digitized by Google

che la modificazione è il risultato di una solenne e cosciente deliberazione.

1102. In Inghilterra, come abbiamo veduto (n. 917), la costituzione si modifica al pari delle leggi ordinarie; il Parlamento può modificare qualunque disposizione costituzionale, anche la più fondamentale. Quando la costituzione si compone in parte di semplici tradizioni, in parte di leggi ordinarie e persino di decreti reali, si modifica facilmente, anche solo trascurando di uniformarsi alla tradizione. Se in Inghilterra questo non avviene con maggior frequenza, lo si deve al fatto che gli Inglesi non abbandonano volentieri le consuetudini acquisite ed hanno tendenze piuttosto conservatrici. In Francia gli emendamenti costituzionali differiscono dalle leggi ordinarie per ciò che devono essere approvati dalle due Camere riunite a Versailles in Assemblea nazionale (n. 411). In Germania la differenza consiste soltanto nel numero dei voti richiesto perchè un emendamento costituzionale sia approvato dal Bundesrath: 14 voti contrarî bastano infatti a respingerlo (nn. 499-503). Agli Stati Uniti, invece, gli emendamenti costituzionali differiscono per la procedura seguita e per i poteri chiamati a pronunciarsi su di essi.

1103. Procedura preliminare. — I nostri Parlamenti non hanno l'iniziativa delle revisioni costituzionali. Se un Parlamento intende procedere alla revisione della Costituzione, propone di convocare un'Assemblea popolare eletta a tal fine (Costituente). In altre parole, si presenta anzitutto al popolo la questione se si deva procedere all'elezione di quest'Assemblea; dopo un voto affermativo essa viene eletta, si riunisce, compie il suo lavoro di revisione e il risultato viene poi presentato al voto del popolo. Se il popolo lo respinge continuano a rimanere in vigore le disposizioni costituzionali vigenti.

1104. In molti Stati la proposta di convocare un'Assemblea costituente deve essere prima approvata a maggioranza di due terzi in entrambe le Camere. Le nuove Costituzioni adottate nel 1895 dalla Carolina del Sud, nel 1897 dal Delaware, non sono state sottoposte al voto popolare, ma promulgate come leggi dalle Assemblee che le avevano fatte. Questo metodo, una volta comune, ora è affatto eccezionale.

1105. Proposta di emendamenti. — I Parlamenti possono essi pure proporre emendamenti costituzionali. In alcuni Stati basta la semplice maggioranza dei voti per l'adozione preliminare di un emendamento; in altri si richiedono maggioranze più importanti, dai tre quinti ai due terzi dei membri della Camera. In quasi tutti i casi si richiede però anche la sanzione popolare; il voto del popolo è condizione indispensabile perchè un emendamento possa essere accolto nella Costituzione. In alcuni

Digitized by Google

Stati gli emendamenti devono essere approvati in due Legislature successive prima di essere presentati al voto del popolo e di diventare parti integranti della Costituzione. In alcuni Stati il voto popolare segue fra i due voti legislativi; col secondo viene allora definitivamente approvato l'emendamento. Nel Delaware gli emendamenti non richiedono il voto del popolo quando siano stati approvati dalla maggioranza di due terzi dei legislatori in due Legislature successive.

1106. I particolari di questa procedura sono molto diversi secondo gli Stati. Nel Vermont soltanto il Senato può proporre emendamenti e di dieci in dieci anni. Nel Connecticut possono essere proposti soltanto dalla Camera dei deputati. Altri limiti sono posti in parecchi Stati al numero degli articoli della Costituzione che possono essere emendati in una Sessione legislativa, al numero di volte in cui gli emendamenti possono essere presentati al popolo in un certo periodo di tempo, al metodo da seguire per chiedere la sanzione del voto popolare, quando gli vengano presentati insieme parecchi emendamenti. Inoltre nella maggior parte degli Stati si richiedono speciali maggioranze per l'adozione definitiva degli emendamenti costituzionali di qualunque specie o relativi a determinati argomenti.

1107. Questi procedimenti non hanno incontrato in pratica gravi difficoltà. L'uso di comprendere nelle costituzioni degli Stati disposizioni che a rigore vi si trovano fuori di posto e sono soggette a frequenti modificazioni, indusse a sottoporre al popolo numerosi emendamenti e così si vide quanto facile riuscisse la loro approvazione. Questi appelli al popolo sono diventati così normali che la Costituzione del New Hampshire dispose persino che ogni sette anni si deve presentare al popolo la questione della nomina di un'Assemblea costituente per la revisione della Costituzione; nel Jowa la questione deve essere presentata al popolo ogni dieci anni, nel Michigan ogni sedici, negli Stati di Nuova York, Ohio, Virginia e Maryland ogni venti anni.

1108. Conflitti legislativi. — Il sistema di lasciare agli Stati la cura di stabilire tutte le disposizioni legali concernenti i nostri interessi quotidiani e che di fatto influiscono su tutta la struttura della società, e sull'intero organismo dell'industria e degli affari, presenta serî inconvenienti, che si fanno sempre più sentire a misura che le tendenze dello sviluppo sociale e politico moderno prevalgono sulle antiche influenze conservatrici. Quando venne compilata la Costituzione dell'Unione, gli Stati erano, in realtà, molto lontani gli uni dagli altri. Le difficoltà delle comunicazioni limitavano molto le relazioni fra essi, erano, per così dire, fisicamente separati e non pareva un grave inconveniente che lo fossero anche legalmente. Ma adesso le ferrovie e i telegrafi per chi viaggia o invia messaggi hanno impiccolito il Paese e gli Stati si trovano più vicini, dal punto di vista geografico

Digitized by Google

come socialmente. Sopratutto si avvicinarono per tutta la vita commerciale e industriale. Le divisioni fra gli Stati cessarono di essere naturali; le frontiere non limitano regioni industriali distinte. Ne risultò una varietà e un conflitto di leggi che fu causa di molti attriti e di gravi confusioni nelle relazioni sociali ed economiche.

1109. Conseguenze dannose. — La diversità e la moltiplicità di leggi sotto certi aspetti riuscì molto dannosa agli interessi più frequenti ed importanti della vita nazionale. La questione del matrimonio, per esempio, base dell'ordinamento sociale, si trovò seriamente compromessa. Non solo il vincolo matrimoniale si indebolì in molti Stati (mentre in altri conservava l'antica solidità), dove le consuetudini conservatrici onde è difesa gelosamente la famiglia come base dello Stato si vennero dimenticando in una crescente confusione; ma la diversità delle leggi degli Stati rese possibile persino gli scandali di divorzî fraudolenti e di matrimonî fondati sulla malafede.

1110. Diventarono così possibili i più gravi abusi. Uno dei congiunti va a risiedere in un altro Stato e senza acquistarvi la residenza legale, ottiene dai tribunali una sentenza di divorzio fondata sul fatto che l'altro congiunto non ha risposto ad una citazione pubblicata soltanto nello Stato nel quale è iniziata la causa, mentre è evidente che la citazione non può esser nota alla persona contro la quale era diretta. Con questo sistema chiunque può esser divorziato senza saperlo, un uomo può avere parecchie mogli, una donna parecchi mariti in Stati diversi.

1111. In materia d'imposte. — La grande varietà di leggi contribuisce ad impedire un sano e normale sviluppo economico in molti Stati. In alcuni le gravi tasse mettono al bando alcune professioni, in altri le favoriscono con artificiali esenzioni; sistemi tributarî mal congegnati o male adattati paralizzano l'industria e fanno fuggire da alcuni Stati il capitale. Peggio ancora la varietà delle leggi relative alle società per azioni e agli enti morali è causa di grandi confusioni e di frequenti disastri nel commercio e nell'industria, non solo perchè alcuni Stati studiano con minor cura la creazione di enti morali e meno li sorvegliano, con danno dei cittadini, ma anche perchè società ed enti morali creati con leggerezza dalle leggi d'uno Stato vanno in altri a fare affari che sfuggono a qualsiasi responsabilità.

1112. In materia penale. — La diversità delle leggi ha avuto pure dannose conseguenze sociali; i delitti aumentano dove le leggi sono più miti, e minano i principî suggeriti dall'esperienza

Digitized by Google

per tenere in freno le classi pericolose della società. Le numerose agevolezze e le difficoltà di procedura contro i debitori falsano quel delicato stromento che è il credito, dalla cui regolare funzione dipende in tanta parte la prosperità di una nazione commerciale.

1113. Proposte di riforma. — Siffatto stato di cose, la moltiplicità e la complicazione delle leggi in materie che nell'interesse del paese dovrebbero essere regolate in modo semplice ed uniforme in tutta l'Unione, determinò audaci riformatori a proporre di estendere in varie materie l'azione del Governo federale, per affidare al Congresso la cura di regolare con opportune riforme costituzionali nell'interesse del progresso nazionale quelle che dovrebbero essere regolate in modo uniforme.

1114. Esagerazioni. — Questi attriti e la confusione da molti deplorata vennero forse esagerati. In molti casi si tratta di fenomeni passeggeri, di confusione di procedura piuttosto che di principio, fatte per esasperare più gli avvocati che i legislatori. In fondo le uniformità sono più frequenti delle diversità. Tutti gli Stati hanno costruito la loro legislazione sulla base generale ed antica della *common law* inglese; gli Stati nuovi tolsero la maggior parte delle loro leggi da quelle che già esistevano in altri. Lo prova sopratutto la frequenza con la quale le decisioni dei tribunali di altri Stati ed anche quelle dei tribunali inglesi sono citate davanti ai tribunali di quasi tutti gli Stati dell'Unione come precedenti decisivi che talvolta dominano la discussione. Le leggi sulla proprietà, per esempio, hanno quasi dappertutto gli stessi fondamenti, con identici principî legali e vennero ugualmente sgombrate dalle superfluità e dalle disuguaglianze dell'antico sistema dal quale derivano. Dovunque vennero prevalendo le stesse agevolezze nel trasferimento della proprietà, l'abolizione dei vincoli e delle tendenze feudali nella legislazione fondiaria, la separazione fra gli interessi fondiarî del marito e della moglie, talune norme generali sulla rivendicazione della proprietà e i medesimi principî per le locazioni, le disposizioni testamentarie, le successioni intestate e le donazioni. La legislazione sui contratti, sui trasporti, sulle alienazioni, sulle cambiali, sulle società per azioni si fonda quasi dovunque sugli stessi principî universalmente accettati. Sentiamo ancora l'effetto dei conflitti perchè ci turbano; ma non avvertiamo le identità che essendo normali ci sembrano naturali. Si aggiunga che anche nelle materie dove dobbiamo deplorare la diversità delle leggi, abbiamo qualche serio correttivo: un senso

Digitized by Google

morale ogni giorno più grande e un certo istinto di imitazione, ci rassicurano di una continua e feconda riforma. Mano a mano che il Paese si sviluppa dal punto di vista sociale e politico, la unificazione aumenta, e con essa l'inclinazione a pensare allo stesso modo e ad adottare analoghe abitudini. Questo ravvicinamento si accentuerà anche più e distruggerà gli effetti delle diversità di leggi.

1115. La Luigiana e il Nuovo Messico hanno leggi molto diverse dagli altri Stati, perchè si fondano sul diritto civile francese e spagnuolo, che è in sostanza il diritto romano filtrato traverso alla storia delle Nazioni latine. Le leggi di questi due Stati eccezionali diversificano perciò in punti radicali da quelle degli altri, ma si vengono anch'esse modificando e non tarderanno a seguire il sistema prevalente.

1116. Legislazione interstatale. Il commercio. — In un Paese così compatto, dove le idee e gli interessi non si fermano ai confini dei singoli Stati, dove il commercio locale e l'industria sono diventati il commercio nazionale e la produzione generale dell'epoca, i confini degli Stati non possono più costituire linee di separazione nella maggior parte delle materie; sempre più di frequente giova ricorrere ad un'autorità più larga di quella dello Stato. La maggior parte di questi interessi riguarda il commercio e per fortuna il Congresso ha avuto sempre l'ufficio di regolare il commercio fra gli Stati. Appunto per dare al Còngresso questo potere venne convocata la grande Assemblea costituzionale; le difficoltà del commercio fra gli Stati erano una delle cause principali degli allarmanti attriti che condussero alla crisi. Venne dapprima attribuita al Congresso la competenza sulle grandi reti delle strade ferrate e dei telegrafi; poi queste materie vennero assoggettate al potere regolamentare del Governo federale. La legislazione federale non può occuparsi delle imprese commerciali che non escono dallo Stato, ma sono poche, e la giurisdizione del Congresso in materia commerciale esclude qualsiasi intervento degli Stati. Dalla legislazione federale dipendono così le acque navigabili che costituiscono le vie naturali del traffico e del commercio fra gli Stati, sia direttamente, sia indirettamente; quest'azione si estende non solo alle acque, ma ai mezzi di cui il commercio si serve per percorrerle, cioè alla costruzione dei ponti destinati ad agevolare i traffici terrestri. È vietato agli Stati di imporre tasse e licenze o di fare qualsiasi legge relativa al movimento commerciale fra gli Stati.

1117. Poste e Telegrafi. — Il Congresso provvede al servizio delle poste e dei telegrafi in conseguenza del potere che ha di

Digitized by Google

regolare le relazioni commerciali. Di conseguenza il Congresso può agevolare le comunicazioni telegrafiche fra gli Stati togliendo di mezzo i privilegi esclusivi concessi da uno Stato; naturalmente questa competenza federale sulle comunicazioni telegrafiche interstatali è assoluta.

1118. Trattasi d'una competenza destinata a svilupparsi rapidamente, come aumenta di continuo l'importanza del commercio americano già tanto fiorente. Si è persino progettato di attribuire alla competenza federale tutta l'amministrazione della rete telegrafica e di riordinare in modo molto più efficace le strade ferrate. Il tentativo più importante si è fatto nel 1887 coll'istituzione d'una Commissione per il commercio fra gli Stati, affidandole l'incarico di impedire che le tariffe per i viaggiatori e per le merci riuscissero esagerate od ingiuste. Questa Commissione è diventata uno dei tribunali più importanti degli Stati Uniti e si può considerare come un fortunato esperimento di intervento federale.

1119. Cittadinanza. — Nulla più della cittadinanza degli Stati Uniti dimostra il doppio carattere del Governo. Il cittadino è contemporaneamente cittadino dello Stato nel quale vive e cittadino degli Stati Uniti. Non può essere soltanto l'uno o l'altro: le due qualità sono inseparabili. Doppie e dirette del pari sono le responsabilità che derivano dalla cittadinanza. Secondo il nostro sistema federale la violazione delle leggi federali è punita con un'azione diretta sugli individui come la violazione delle leggi degli Stati; l'obbligo di obbedienza è in ambo i casi diretto; il cittadino deve la stessa obbedienza alle leggi federali ed a quelle del proprio Stato. Dalla sua qualità di cittadino derivano relazioni dirette colle Autorità delle due parti del Governo del Paese, ed è soggetto all'autorità degli ufficiali giudiziarî degli Stati Uniti del pari che a quella degli sceriffi della contea e delle guardie di polizia della città o del villaggio.

1120. Gli abitanti degli Stati Uniti sono meno attaccati alla residenza che in qualsiasi altro paese del mondo; i frequenti cambiamenti richiesero norme facili e rapide per passare dalla cittadinanza di uno Stato a quella dell'altro. In generale basta una residenza molto breve per acquistare in uno Stato il diritto di cittadinanza; trasferendosi la cittadinanza dello Stato non viene modificata affatto la cittadinanza elettorale. Qualche limite si è posto per l'acquisto del diritto elettorale, richiedendosi in generale un anno e persino due, ma qualche volta appena tre mesi.

1121. Le questioni attinenti alla cittadinanza dànno luogo tuttavia fra noi a non pochi dubbî. Le leggi dei nostri Stati hanno esteso agli stranieri il diritto di acquistare terre con tanta facilità, e accordano loro anche il voto previa una semplice dichiarazione dell'intenzione di farsi naturalizzare (n. 1143), a dir breve conferirono con tanta

Digitized by Google

larghezza agli stranieri i privilegî più sostanziali e caratteristici della qualità di cittadino, che è diventato estremamente difficile segnare una distinzione poco più che formale fra cittadini e stranieri. Naturalmente se un cittadino, formalmente non naturalizzato, abbandona lo Stato nel quale è cittadino per stabilirsi in un altro nel quale questi diritti non gli sono consentiti, non può lagnarsi di alcuna ingiustizia. La Costituzione degli Stati Uniti dispone che « i cittadini di ciascuno Stato godono di tutti i privilegi e le immunità dei cittadini degli altri Stati », ma soltanto la legge federale può accordare la cittadinanza agli stranieri, e soltanto questa qualità formale dà ad una persona, dovunque essa vada, tutti i privilegi e le immunità connesse a tale qualità. Il voto politico specialmente è un privilegio al quale ciascuno Stato può porre le condizioni che crede, purchè compatibili con la forma repubblicana del Governo (n. 1143).

1122. Naturalizzazione. — È l'atto col quale lo straniero acquista la cittadinanza. Secondo la Costituzione, soltanto il Congresso può determinarne le condizioni. Gli Stati non possono occuparsi di questa materia, sebbene abbiano facoltà di accordare i privilegi che derivano dalla qualità di cittadino, il che è abbastanza illogico. Secondo la legge sulla naturalizzazione nazionale chi desidera di diventare cittadino degli Stati Uniti si rivolge a un tribunale dello Stato o del Territorio nel quale desidera esercitare i suoi diritti di cittadino e chiede il relativo certificato; quando gli viene consegnato deve giurare obbedienza alle leggi e rinunciare eventualmente a qualsiasi titolo di nobiltà. Per conseguire questo certificato deve esser domiciliato agli Stati Uniti almeno da cinque anni e da un anno nello Stato o Territorio dove presenta la domanda; infine, due anni prima di presentarla deve aver dichiarata con giuramento davanti ad un tribunale l'intenzione di chiedere la naturalizzazione.

1123. Chi risiede agli Stati Uniti da tre anni prima della maggiorità è esente dall'obbligo di dichiarare con giuramento l'intenzione di diventare cittadino. Se chi ha fatta tale dichiarazione muore prima di aver conseguito il certificato di naturalizzazione, la vedova e i figli minori possono diventare cittadini prestando il giuramento nell'epoca prescritta. I figli dei cittadini naturalizzati domiciliati agli Stati Uniti che non hanno raggiunto i ventun anni, quando i loro genitori prestano il giuramento di cittadinanza, diventano cittadini americani per effetto della naturalizzazione dei genitori.

1124. In Germania le condizioni per il conferimento della cittadinanza agli stranieri sono pure determinate dalla legge federale (n. 557). In Isvizzera il diritto di cittadinanza è conferito dalla legge cantonale, sebbene la questione della naturalizzazione sia regolata da alcune disposizioni federali (n. 662). Ma negli Stati europei le naturalizzazioni sono rare, mentre agli Stati Uniti sono molto frequenti; in nessun altro paese è così grande l'affluenza di nuovi immigranti.

Digitized by Google

1125. La legge sulla naturalizzazione nazionale è uno dei caratteri che distinguono il nostro Governo dal Governo d'una semplice Confederazione. Gli Stati della Repubblica sono « soltanto cittadini » della Confederazione; gli individui non hanno cittadinanza federale, e il trasferimento della qualità di cittadino di uno Stato in cittadino di un altro che fa parte egualmente della Confederazione, deve essere regolato da un vero accordo internazionale come se gli Stati non fossero tra loro collegati da una legge comune.

1126. Il Governo centrale degli Stati. — I Governi degli Stati, per quanto riguarda la loro struttura e i loro poteri, si reggono interamente sopra una legge fondamentale scritta, su testi che si possono chiamare Statuti popolari. Il Governo federale è stato costituito su modelli e precedenti forniti dai Governi dei tredici Stati originarî e uno dei punti copiati fu questo, che i Governi degli Stati, al pari del Governo federale, hanno una legge fondamentale, che a sua volta dipende dall'espresso consenso del popolo e dei suoi rappresentanti.

1127. Il Governo centrale dei singoli Stati ha una grande uniformità di struttura nelle sue linee essenziali. Uno dei più evidenti punti di rassomiglianza è la separazione perfetta o piuttosto il perfetto coordinamento dei tre grandi poteri dello Stato, il legislativo, l'esecutivo e il giudiziario; questi poteri sono separati e organizzati nelle Costituzioni degli Stati con maggiori particolari che nella Costituzione federale.

1128. Parlamenti statali e loro poteri. — Le Costituzioni degli Stati completano quella dell'Unione regolando l'esercizio di tutti i poteri non contemplati dallo Statuto federale. I Parlamenti dei singoli Stati hanno tutti i poteri legislativi non attribuiti al Congresso. Ma con questo la situazione non è esposta nel suo complesso. Anche le Costituzioni degli Stati hanno limitazioni di poteri come la federale. Alcuni poteri sono loro ricusati complessivamente perchè nel sistema americano non competono ad alcuna Autorità esistente e non vennero pertanto attribuiti nè al Congresso nè ai Parlamenti dei singoli Stati. Tali, per esempio, i poteri di accordare ad un cittadino o ad una classe di persone privilegi politici esclusivi o speciali immunità, il potere di largire privilegi e titoli onorifici ereditarî, il potere di limitare in qualsiasi guisa l'identico diritto di tutti i cittadini alla vita, alla libertà e alla proprietà. Si può aggiungere che nessun Parlamento si sogna di esercitarli, perchè si troverebbe di fronte la pubblica opinione, con la sicurezza che gli elettori rifiuterebbero di rieleggere legislatori che avessero violato i principî repubblicani così profondamente scolpiti in tutta la nostra storia dalla *Magna*

Digitized by Google

Charta, ed oggi, così compenetrati in tutte le classi del popolo che qualsiasi violazione loro sarebbe opera vana. Trattasi dunque di limiti intesi tutto al più ad allontanare qualsiasi pensiero di reazione.

1129. Durata delle Sessioni. — Le Costituzioni degli Stati contengono altre norme intese specialmente a limitare l'azione dei Parlamenti nell'esercizio dei poteri loro attribuiti. Si fondano sulla diffidenza generale che domina riguardo alla saggezza, se non all'onestà dei legislatori. Così le nostre Costituzioni vietano comunemente di fare leggi che abbiano carattere di leggi private o speciali, attribuendo ai Parlamenti soltanto il diritto di fare leggi generali, applicabili a tutte le persone ed a tutti i casi. Limitano inoltre quasi sempre la durata e la frequenza delle Sessioni legislative, disponendo, per esempio, che il Parlamento si riunirà soltanto una volta ogni due anni e che la durata della Sessione biennale non oltrepasserà un certo numero di giorni, salvo casi speciali ed eccezionali, quando il Governatore dovrà convocare Sessioni straordinarie o le Sessioni ordinarie saranno prorogate a maggioranza di due terzi o di tre quinti dei voti. Molte Costituzioni hanno anche minute disposizioni sull'andamento del lavoro legislativo, vietando che dopo alcuni giorni dal principio dei lavori di una Sessione la cui durata è limitata, possano essere presentati nuovi progetti di legge, regolando le forme di questi progetti, disponendo che ciascuno di essi debba trattare una sola materia e determinando come i progetti debbano esser presi in considerazione.

1130. Altri limiti. — Oltre a queste, come abbiamo veduto, esistono altre norme legislative che vennero sottratte all'azione dei Parlamenti includendole nella Costituzione: per esempio le esenzioni di talune proprietà dal sequestro per debiti privati (*homestead exemptions*) e taluni speciali divieti. Queste disposizioni sono state comprese nelle Costituzioni per sottrarle all'azione dei Parlamenti, e costituiscono pertanto un limite ai loro poteri come in Inghilterra il *Bill of Rights* (nn. 1096, 1097). Le Costituzioni degli Stati limitano inoltre i poteri del Parlamento nella creazione degli enti morali con disposizioni che regolano il voto delle leggi fatte a tal fine, deferendone l'applicazione ai tribunali secondo forme precise e determinate.

1131. La massima durata delle Sessioni legislative varia da quaranta giorni, come nel Colorado e nella Georgia, a novanta, come nel Maryland e nella Virginia; in generale è di sessanta giorni. Giova notare che in origine soltanto quattro Stati su tredici avevano limitata la

Digitized by Google

durata delle Sessioni parlamentari. D'altra parte otto su tredici vietano in modo completo o parziale di approvare leggi private o di circostanza, cioè disposizioni intese a colpire casi speciali o determinate persone. Ed è notevole che i limiti più rigorosi e più numerosi furono imposti ai Parlamenti negli Stati di recente formazione.

1132. I Parlamenti statali non sono sovrani. — I Parlamenti degli Stati non si possono considerare come sovrani. Giova considerare i Governi degli Stati dal punto di vista legale come enti morali, per cui i loro Parlamenti sono corpi legiferanti, che agiscono in conformità ai poteri loro attribuiti dagli Statuti, i quali, in molti casi, ne limitarono rigorosamente l'azione. Per questo, nel nostro sistema, hanno tanta importanza i tribunali, interpreti della legge fondamentale alla quale si devono conformare tutte le leggi e gli atti esecutivi.

1133. Ordinamento legislativo. — Il Parlamento si compone in ciascuno Stato di due Camere, il Senato e la Camera dei rappresentanti o deputati. Nella maggior parte il mandato dei senatori dura quattro anni, quello dei deputati due. La metà del Senato si rinnova ogni due anni nelle elezioni generali. Fra le due Camere degli Stati non vi è però la profonda differenza che separa il Senato e la Camera dei rappresentanti degli Stati Uniti. Noi abbiamo veduto (n. 1071) che il Connecticut diede il modello sul quale gli autori della Costituzione federale si fondarono per determinare la natura e il carattere della rappresentanza nelle due Camere; nel Parlamento del Connecticut a quel tempo una delle Camere rappresentava le città, come unità confederate dello Stato, l'altra rappresentava direttamente il popolo. Più tardi anche il Connecticut ha abbandonato questo sistema, e in quasi tutti gli Stati la rappresentanza di entrambe le Camere si fonda esclusivamente sul popolo, con la sola differenza che il Senato si compone di un minor numero di membri che rappresentano naturalmente collegi più vasti. Così avviene, per esempio, che ciascuna contea elegge parecchi deputati, mentre due o più contee possono formare un solo collegio per la nomina di un senatore.

1134. Il sistema bicamerale. — Nessuna ragione storica analoga a quella che giustifica il Governo federale spiega l'esistenza delle due Camere. Nel sistema federale si vollero rappresentare i due elementi sui quali si fonda il Governo nazionale, cioè la volontà del popolo e l'unione federale degli Stati. I Parlamenti degli Stati sono divisi in due Camere per avere migliori leggi, cioè perchè le leggi siano vagliate da due corpi deliberanti, che rappresentano collegi elettorali diversi, per quanto emanati entrambi dalla volontà del popolo; ed anche per

Digitized by Google

evitare gli errori che si potrebbero temere con una Camera popolare unica e onnipossente. Il sistema bicamerale non è dunque l'omaggio ad un principio, ma una misura prudenziale.

1135. Il sistema bicamerale non può essere però spiegato così semplicemente. In realtà si compone di elementi storici e di elementi volontarî. Le sue basi storiche sono chiarissime: i Senati degli Stati discendono in diritta linea dai Consigli posti accanto ai governatori coloniali, per quanto rappresentino oggi ben diverso principio. I Consigli coloniali emanavano dal potere esecutivo e facevano parte di esso, mentre i moderni Senati emanano dal popolo. Evidente era anche il desiderio di imitare le istituzioni inglesi. Alle nostre origini l'Inghilterra aveva l'unico Governo libero del mondo; era d'altronde la nostra madre patria e gli uomini di Stato che formularono le nostre costituzioni all'epoca della rivoluzione accolsero naturalmente le istituzioni adottate poi da tutti i Governi liberali. Forse subirono anche influenze più antiche. Le due più grandi Nazioni dell'antichità ebbero Assemblee bicamerali, e pertanto si poteva credere che fossero necessarie ad un buon governo.

1136. Precedenti storici. — Greci, Romani e Inglesi ebbero, è vero, da principio una sola Assemblea, un Senato che rappresentava gli anziani o i nobili dello Stato, posti accanto al re, con autorità prevalente a cagione del loro potere e della posizione sociale. I progressi storici determinarono presso queste Nazioni la formazione dei Parlamenti che rappresentarono anche il popolo; queste Assemblee popolari sorsero accanto all'Assemblea aristocratica, e allora appare nella sua pienezza il sistema bicamerale. Gli Americani hanno copiato le Camere inglesi quali erano in questo periodo, prima che il Parlamento inglese subisse le modificazioni delle Assemblee della Grecia e di Roma, molto prima che il potere passasse all'Assemblea più popolare.

1137. Mandati dei senatori e dei deputati. — Negli antichi Stati dell'Unione vi è una notevole diversità nella durata dei mandati dei senatori e dei deputati che venne diminuendo nelle Costituzioni degli Stati moderni. Così nel Massachusetts e nel Rhode Island il mandato dei senatori e dei deputati dura un anno, nel New Jersey i senatori sono eletti per tre anni e si rinnovano per terzo ogni anno, insieme coll'elezione dei deputati che sono annuali. La durata ordinaria del mandato è di due anni; soltanto nella Luigiana si prolunga per i senatori sino a quattro anni.

1138. Nomi delle Camere. — Le Camere hanno nei varî Stati nomi diversi. La Camera popolare nello Stato di Nuova York si chiama *Assemblea*, nella Virginia *Camera dei delegati*, nel New Jersey *Assemblea generale*; questo si può dire il nome preferito dalla maggior parte degli Stati.

1139. Condizioni d'eleggibilità. — Le condizioni per essere eletti senatori o deputati sono diverse nei varî Stati, non però nei punti essenziali. Si richiede dovunque la cittadinanza dello Stato, la residenza nel medesimo, in alcuni anche nel collegio. Nella maggior parte dei casi si richiede un minimo di età. Le

Digitized by Google

differenze riguardano disposizioni secondarie, il tempo dal quale si deve avere acquistata la cittadinanza o risiedere nello Stato o nel collegio, ovvero riguardano l'età che, per i deputati, varia da ventuno a venticinque anni.

1140. Procedimento legislativo. — Le stesse norme generali di ordinamento e di procedura si osservano in quanto concerne la Costituzione e il lavoro legislativo del Congresso e dei Parlamenti statali. La Camera, più numerosa, è presieduta da un membro eletto da essa che si chiama *speaker*. Il Senato si raduna in generale sotto la presidenza di un luogotenente-governatore che ha negli Stati una posizione analoga a quella del vice-presidente nel Governo nazionale, una specie di aggiunto del governatore. In diciotto Stati, per l'approvazione di una legge, non basta la maggioranza dei presenti (*quorum*), si richiede la maggioranza dei membri della Camera.

1141. Commissioni permanenti. — Le Camere dei varî Stati sono separate dal potere esecutivo e interamente sottratte alla sua azione, per cui agiscono col mezzo di Comitati o Commissioni permanenti alle quali affidano l'esame preliminare degli affari ed hanno un'autorità quasi assoluta sull'andamento dei lavori legislativi. I Parlamenti delle prime epoche servirono di modello al Congresso. Il Congresso e i Parlamenti degli Stati dei nostri primi anni conservarono in sostanza i loro primitivi ordinamenti, che sono le norme parlamentari in uso presso quasi tutti i popoli che parlano la nostra lingua; il Congresso e i Parlamenti statali ebbero, a dir breve, uno sviluppo parallelo. Come si estesero, diventò necessario l'uso delle Commissioni che ne costituiscono la diretta emanazione.

1142. In parecchi Stati le Costituzioni dispongono che tutti i progetti siano inviati ad un Comitato e vietano qualsiasi voto sopra disegni di legge o proposte intorno ai quali questa non abbia riferito.

1143. Il diritto di voto. — Le disposizioni costituzionali attribuiscono in quasi tutti gli Stati il diritto di voto ai maschi maggiori di ventun anno, ma non si limitano a questo. In parecchi Stati il diritto di voto è attribuito a tutti i residenti stranieri, maschi, maggiorenni che dichiararono di volersi naturalizzare; in altri è attribuito a ciascun cittadino e persino a ciascun abitante maggiorenne. Le leggi dei varî Stati richiedono che l'elettore risieda nello Stato da qualche tempo, da tre mesi a due anni e mezzo; molti Stati aggiungono anche la condizione di una certa residenza nella contea, e persino nel collegio. In alcuni

Digitized by Google

Stati si richiede agli elettori un certo censo; nel Delaware una determinata tassa di registro; in nessuno si richiedono vere condizioni di proprietà, tranne nel Rhode Island e nella Carolina del Sud. In quest'ultimo Stato l'elettore deve saper leggere e scrivere; gli analfabeti devono avere almeno una proprietà del valore di 1500 lire italiane (300 dollari).

1144. Nel Connecticut, nel Delaware, nel Massachusetts, nel Mississipì, per avere il diritto di voto bisogna sapere leggere la Costituzione e le leggi dello Stato. Naturalmente sono esclusi i condannati per crimini, i mentecatti, gli idioti. In parecchi Stati quelli che scommettono nelle elezioni perdono il diritto di votare; nella Florida le scommesse elettorali non solo privano del diritto di voto nell'elezione di cui si tratta, ma ne determinano la perdita permanente e definitiva. In parecchi Stati sono esclusi dal voto anche quelli che si battono in duello. Nella maggior parte degli Stati per essere eletto basta la maggioranza dei voti; nel Vermont, nel Rhode Island, nel Connecticut si richiede la maggioranza assoluta dei votanti.

1145. Le donne — hanno il diritto di voto, in alcuni Stati, per le elezioni scolastiche e in molti possono essere anche elette nelle Commissioni medesime. In parecchi Stati partecipano alle elezioni municipali; il Colorado, il Wyoming e il Washington hanno attribuito il voto alle donne in tutte le elezioni politiche e amministrative.

1146. Voto segreto. — In generale è stato adottato per le elezioni l'uso della scheda; nella maggior parte degli Stati è stato accolto il sistema australiano che assicura ai votanti il più assoluto segreto nella preparazione della scheda e nella sua deposizione nell'urna.

1147. I Tribunali statali. — Le leggi dei varî Stati hanno disposizioni molto diverse sulla costituzione, le funzioni e l'ordinamento dei tribunali. Ci limiteremo pertanto ad alcune linee generali. In questa materia come in altre, rette dalle leggi dei singoli Stati, si può dire che nonostante una grande diversità di particolari, si ravvisa nei caratteri generali una sufficente unità per consentire un'idea generale e non richiedere il metodo poco opportuno di scegliere come tipiche le istituzioni di uno Stato e descriverle minutamente.

1148. I tribunali dei nostri Stati non sono organi della giustizia federale come quelli degli Stati tedeschi (n. 556). Hanno posizione, ordinamento e giurisdizione affatto indipendenti. La loro costituzione e la procedura non sono regolate da leggi federali, tranne che nella determinazione dei limiti: si muovono in una sfera propria. La serie delle Corti e dei tribunali, in ciascuno Stato, è pertanto completa. Ciascuno Stato ha una Corte Suprema e tribunali inferiori, con appello dai tribunali dei singoli Stati

Digitized by Google

a quelli degli Stati Uniti quando si tratta della legge federale, ovvero il carattere delle parti in causa non consenta piena giurisdizione ai tribunali dello Stato (nn. 1090, 1306).

1149. Uno dei caratteri più singolari dei tribunali statali è di essere tribunali locali. Nella maggior parte dei casi i giudici non sono nominati da un'Autorità centrale, ma eletti dai cittadini della circoscrizione nella quale amministrano la giustizia; come i deputati, anche i giudici dipendono dai loro « corpi elettorali ». Sono pertanto responsabili verso i proprî elettori, responsabilità piuttosto popolare che ufficiale. I tribunali sono pertanto legati da un sistema comune e dai doveri tracciati loro dalla legge, non da una disciplina o da una ufficiale subordinazione a superiori Autorità giudiziarie. Sono piuttosto istituzioni locali che organi di una istituzione centrale, e costituiscono un assieme soltanto a cagione delle loro sentenze, contro le quali si può sempre interporre appello alla Corte Suprema.

1150. Questa *localizzazione* degli organi di governo nella loro origine come nelle loro funzioni, è il carattere generale dell'ordinamento politico americano, che appare chiaramente nell'ordinamento dell'amministrazione locale, la quale, come vedremo, non è organizzata da leggi generali in quanto la loro osservanza non è assicurata da alcuno speciale congegno amministrativo.

1151. Tribunali di diritto comune. — I sistemi giudiziarî dei varî Stati hanno generalmente quattro gradi di giurisdizione:

1° *Giudici di pace* (*Justices of the peace*). — Competenti in materia di contravvenzioni di polizia e di piccole cause civili; spettano ad essi le prime constatazioni nelle gravi cause penali; arrestano gli accusati quando si hanno *prima facie* prove della loro reità e li rinviano ai tribunali superiori per il giudizio, e sono in genere conservatori della pace pubblica. Esercitano le loro funzioni separatamente, ma non esercitano più le alte funzioni giudiziarie dei giudici di pace inglesi dei quali presero il nome. Nella maggior parte dei casi le loro sentenze sono appellabili ai tribunali superiori.

1152. I tribunali dei sindaci delle città (*Mayor's Courts*) hanno in generale lo stesso rango e la medesima giurisdizione penale dei tribunali di pace.

1153. 2° **Tribunali di Contea e di Comune** (*County, Municipal Courts*). — Decidono sugli appelli contro le sentenze dei giudici di pace e i tribunali dei sindaci con giurisdizione propria superiore ai giudici di pace; si pronunciano sulle cause civili più importanti e in genere sulle cause penali di media gravità.

Digitized by Google

1154. Questi tribunali, specie nelle grandi città hanno talvolta giurisdizione molto più estesa e costituiscono, insieme ai tribunali più elevati, vere Corti superiori. Negli Stati di Nuova York, Nuova Jersey e Kentucky i tribunali comunali hanno preso il nome inglese di Sessioni trimestrali (*Quarter Sessions*).

1155. 3° **Tribunali superiori.** — Si pronunciano sugli appelli contro i tribunali di contea e municipali e in generale contro i tribunali inferiori, hanno anche una propria giurisdizione molto estesa in materia civile e penale. Si possono considerare anche come tribunali generali ordinarî, rispetto ai quali tutti gli altri sono tribunali inferiori. I tribunali di contea e di Comune, come dal loro nome, hanno giurisdizione su circoscrizioni limitate; le circoscrizioni dei tribunali superiori sono in generale più vaste e li obbligano a tener seduta successivamente in varî luoghi. In altre parole, i tribunali superiori sono generalmente Corti di circolo, e in molti Stati hanno questo nome.

1156. Corti di circolo (*Circuit Courts*) è la voce con cui si designano generalmente i tribunali di questa specie, che sono i principali tribunali dello Stato; in parecchi Stati si chiamano invece Corti di distretto. Nella maggior parte questi tribunali hanno giudici proprî e speciali; nel Maine e nel New Hampshire le udienze sono tenute da giudici ambulanti della Corte Suprema.

1157. In alcuni Stati la giurisdizione civile e la penale sono separate per i tribunali di quest'ordine, e vennero costituiti in modo distinto. Così nel Texas vi sono Corti di distretto per i processi civili distinte dalle penali. Nella Pennsilvania le Corti delle sessioni trimestrali sono tribunali penali mentre le cause civili sono devolute, come in Inghilterra, alle Corti delle cause comuni. Il Delaware ha speciali tribunali penali denominati *Courts of Gaol Delivery*.

1158. 4° **Corti Supreme,** — che nella maggior parte degli Stati non hanno giurisdizione propria, ma soltanto giurisdizione di appello; decidono in generale sugli appelli contro tutte le cause rinviate dalle Corti superiori e dai tribunali inferiori ad eccezione di quelle che riguardano contravvenzioni lievi o somme minime.

1159. 5° **Corti ultrasupreme.** — In alcuni Stati esistono delle Corti al di sopra delle Supreme (*Supremest Courts*). Così nello Stato di Nuova York, vi è una Corte Suprema che ha una speciale Camera d'appello divisa in quattro parti o sezioni che giudicano gli appelli dei quattro Circoli giudiziarî nei quali lo Stato è diviso; al di sopra di esse, vi è una Corte d'appello o di revisione. Nel New Jersey vi è una Corte Suprema, al di sopra della Corte di circuito, che è a sua volta Suprema, e una Corte degli errori e degli appelli che è pure superiore alla Corte Suprema. Nella Luigiana vi è invece una Corte Suprema al di sopra della Corte d'appello; nell'Illinois una Corte Suprema sopra le Corti

Digitized by Google

d'appello distrettuali, e nel Kentucky la revisione costituzionale del 1891 stabilì un analogo ordinamento. Nel Texas vi sono due Corti Supreme coordinate, una per le cause civili, l'altra per le cause penali e per gli appelli contro i tribunali di contea.

1160. Il nome di Corti d'appello si trova anche nel Maryland, nella Virginia e nella Virginia occidentale.

1161. In cinque Stati antichi (New Hampshire, Massachusetts, Rhode Island, New York) e nel Maine le Corti superiori hanno nel tempo stesso una giurisdizione propria e una giurisdizione di appello, il che è veramente anormale; ma negli Stati di recente formazione, non troviamo nulla di simile. Nello Stato di Nuova York appena si può dire che la Corte Suprema abbia una propria giurisdizione; sarebbe più esatto affermare che l'hanno i suoi giudici separatamente; le loro sentenze sono del resto soggette ad appello, davanti alle Sezioni riunite della Camera d'appello (n. 1159).

1162. In molte grandi città vi sono speciali tribunali che riproducono la gerarchia giudiziaria degli Stati. Baltimora, per esempio, ha un ordinamento giudiziario completo, dai tribunali inferiori alla «Corte Suprema della città di Baltimora».

1163. Tribunali d'equità. — La parola *equity*, nel sistema giudiziario dell'Inghilterra e degli Stati Uniti, si definisce come « quella parte della giustizia repressiva che viene esclusivamente applicata da un tribunale di equità, in contrapposto a quella parte della giustizia repressiva che viene applicata dai tribunali di diritto comune». Così lo Story, e in altre parole si intende per *equità* quella parte della giustizia repressiva applicata in Inghilterra dai cancellieri che erano « i custodi della coscienza dei re », dei quali la Corte, interprete della giustizia reale, pubblicava a quando a quando le sentenze per reprimere fatti non preveduti dalla legge comune (nn. 847, 1423). I primi cancellieri erano ecclesiastici versati nel diritto romano loro pervenuto attraverso il diritto canonico; nelle loro mani e in quelle dei loro successori laici delle epoche successive, che ne ereditarono i principî e le prerogative, le leggi e la procedura di equità diventarono affatto diverse dalle leggi e dalla procedura dei tribunali che applicano il diritto comune.

1164. Fusione della legge coll'equità. — Coll'andar del tempo l'equità e la legge si fusero insieme in Inghilterra, come si fusero il *jus gentium* e il *jus civile* nello sviluppo del diritto romano (nn. 265-270, 274, 280, 281). Nella maggior parte degli Stati dell'Unione gli stessi tribunali esercitarono insieme giurisdizione di equità e di diritto comune. In molti Stati le stesse procedure diventarono nella pratica identiche e il diritto comune non si distingue più dall'equità; tuttavia venne conservata, in generale

Digitized by Google

almeno, una distinta procedura; soltanto i tribunali superiori e supremi esercitarono giurisdizione di equità, cioè sui casi nei quali la repressione si fonda sulla sola equità. Negli Stati di Alabama, Delaware, Michigan, Mississipì, New Jersey, Tennessee e Vermont vi sono ancora speciali Corti di cancelleria.

1165. La procedura di equità differisce esteriormente dalla procedura di diritto comune in quanto il procedimento è scritto, anzichè orale e i giudici decidono tanto in diritto che in fatto. Questa speciale giurisdizione si applica in generale alle cause per abuso di fiducia, per inganno, per frode e ad altri casi che sfuggono ai mezzi ordinarî.

1166. Corti dei tribunali. — Nella maggior parte degli Stati vi sono tribunali dei testamenti incaricati di accertare le prove dei testamenti e di giudicare in materia di successione, di nomina di sequestratarî, ecc., d'amministrazione dei beni di minori e in generale su quanto concerne i beni di defunti (*Probate Courts*). In altri Stati anche queste attribuzioni competono ai tribunali ordinarî.

1167. Questa giurisdizione speciale, dalle origini sino ad un'epoca recente, è stata in Inghilterra una prerogativa delle Corti ecclesiastiche; in due Stati americani le Corti testamentarie conservarono il nome dei funzionarî che esercitavano questo potere in luogo del vescovo: nella Georgia si chiamano « Corti dell'ordinario » e nello Stato di Nuova York « Corte del sostituto ». Anche nel New Jersey il nome di « Corte della Prerogativa » ricorda la sua origine; in parecchi Stati si chiama « Tribunale degli orfani » a cagione di una delle sue funzioni più importanti.

1168. I Giudici. — Nella maggior parte degli Stati, i giudici sono eletti dal popolo, in alcuni dal Parlamento. In parecchi Stati sono proposti dal Governo e nominati col consenso del Senato. Nel New Hampshire sono nominati dal Governatore su conforme parere del suo Consiglio speciale.

1169. I giudici delle Corti supreme sono eletti in generale dal popolo dello Stato; i giudici di circolo, di distretto, di contea, i giudici municipali e gli altri dagli elettori nella cui giurisdizione prestano servizio.

1170. I giudici sono nominati per un periodo che varia da due anni sino a vita. Le Costituzioni di oltre tre quarti degli Stati dànno facoltà al Parlamento o al Governatore su richiesta del Parlamento, di revocare i giudici. Nella Florida, nel Massachusetts e nel Rhode Island i giudici delle Corti superiori sono eletti a vita; nel New Hampshire decadono a settant'anni. La durata del mandato varia coll'importanza del tribunale; in genere sono nominati per più lunghi periodi i giudici delle Corti superiori.

Digitized by Google

1171. Le leggi dei varî Stati non chiedono per la nomina a giudice condizioni severe. Appena otto o nove Stati domandano determinate attitudini giudiziarie; in sei Stati i giudici devono essere « versati in materia legale ». L'opinione pubblica e la consuetudine tendono però ad affidare la funzione di giudice a giureconsulti di professione. Si richiede in generale una certa età, da venticinque a trentacinque anni e, nella maggior parte dei casi, la cittadinanza e la residenza nello Stato od anche nella circoscrizione giudiziaria. In generale le udienze sono tenute da un solo giudice, tranne nei tribunali più elevati; le Corti Supreme hanno un *Banco* composto di un numero più o meno grande di giudici.

1172. I funzionarî esecutivi dei tribunali degli Stati o *sceriffi* non sono nominati dai giudici, nè responsabili davanti ad essi, ma eletti dal popolo, e responsabili davanti agli elettori come giudici. Anche i segretarî dei tribunali sono per lo più elettivi.

1173. Lo *sceriffo* è per molti riguardi diverso dall'ufficiale giudiziario (*marshall*) cioè dal funzionario che corrisponde allo *sceriffo* nel sistema giudiziario federale (n. 1317). Il *marshall* viene nominato dal Presidente degli Stati Uniti ed è responsabile davanti alle Autorità centrali. Fa parte dell'ordinamento giudiziario centrale. Lo *sceriffo* invece è la ruota dell'ordinamento giudiziario locale, privo di legame tra le sue varie parti. Lo *sceriffo* nomina in generale i suoi aggiunti, i *balivi*.

1174. Potere esecutivo dello Stato. — Il potere esecutivo dello Stato costituisce la parte meno distinta del suo ordinamento e la meno suscettibile di una esatta descrizione in uno studio sommario. Col sistema delle legislazioni dei nostri Stati, il potere esecutivo e i suoi funzionarî non sono i servitori del Parlamento, come in Isvizzera, nè le sue guide responsabili come in Inghilterra, nè Autorità incaricate di presiedere all'esecuzione delle leggi come nel nostro sistema federale. Il potere esecutivo dello Stato ha una parte rappresentativa importante, è la prova della sua unità legale, ha un còmpito oneroso di sorveglianza, è sorgente di informazioni ufficiali e in genere la più importante ruota della pubblica Amministrazione. Ma non si può dire che abbia una vera funzione propria, un effettivo potere di direzione. Il potere esecutivo, secondo le nostre leggi, è ripartito fra i varî organi locali del Governo; le Autorità che risiedono nella capitale dello Stato hanno soltanto una sorveglianza formale.

1175. Naturalmente tutto questo non si applica al potere di *veto* del Governatore che ha una effettiva importanza, ma soltanto alle funzioni esecutive propriamente dette: queste non sono accentrate, ma si esercitano nei singoli luoghi.

Digitized by Google

1176. Gli Stati hanno funzionarî esecutivi diversi. Troviamo in tutti un governatore, nella maggior parte un luogotenente governatore, in tutti segretarî di Stato e tesorieri; quasi tutti hanno avvocati generali e in molti troviamo ispettori della pubblica istruzione. Molti hanno uditori (*auditors*); in undici troviamo controllori, in quindici speciali uffici di pubblica istruzione. In quattro Stati (Massachusetts, New Hampshire, Maine e Carolina del Nord) i governatori hanno speciali Consigli.

1177. Del resto vi è un gran numero di funzionarî subalterni con diverse attribuzioni nei singoli Stati: sovrintendenti delle prigioni, ricevitori demaniali, ispettori del lavoro, dell'agricoltura, delle miniere, dell'emigrazione, ecc. Non esiste alcuna uniformità fra le Amministrazioni statali per quanto concerne queste funzioni speciali; in varî Stati assumono certi servizî di origine antica o moderna, ne creano di nuovi, ne ristabiliscono altri già soppressi, senza alcuna norma fissa.

1178. Il mandato del Governatore. — In quasi tutti gli Stati dura da due a quattro anni; nel New Jersey viene eletto per tre anni, nel Massachusetts e nel Rhode Island per un anno. Il luogotenente governatore, dove esiste, dura in carica quanto il governatore; per la sua nomina si richiedono, in generale, le medesime condizioni.

1179. Queste condizioni consistono nella qualità di cittadino con residenza da due a vent'anni negli Stati Uniti e da un anno a dieci nello Stato. Nel Maine il governatore dev'esser nato nello Stato. La condizione di età varia tra venticinque e trent'anni.

1180. Il mandato degli altri funzionarî. — È in generale uguale a quello del governatore, sebbene vengano spesso eletti per un termine più lungo i tesorieri, i segretarî, i procuratori generali e gli uditori. Le condizioni richieste per la nomina a questi uffici sono estremamente diverse.

1181. Le Costituzioni di molti Stati dimostrano ancora una certa sfiducia per i mandati a lunga scadenza, evidente residuo del sentimento democratico determinato dagli attriti tra i funzionarî che tenevano il loro potere dal re e quelli che venivano eletti dal popolo. In sette Stati il massimo periodo durante il quale restano in carica i funzionarî è di sette anni; nel Texas è ridotto a due; le Costituzioni del Massachusetts, della Virginia e nel Maryland prescrivono espressamente la « rotazione degli uffici ».

1182. Molti Stati limitano in modo analogo la durata del mandato del governatore, vietandone la rielezione. Alcuni vietano di esercitare successivamente varie cariche; altri consentono di rimanere in ufficio per un massimo complessivo di otto anni; in parecchi è senz'altro vietata qualsiasi rielezione.

Digitized by Google

1183. Il potere esecutivo federale e lo statale. — Abbiamo veduto che il potere esecutivo federale è stato costituito sui modelli forniti dal primitivo ordinamento degli Stati (n. 1071); ma questa imitazione non si può considerare come spinta oltre all'adozione dell'idea che il Governo degli Stati Uniti doveva avere una sola testa, un Presidente, perchè gli Stati avevano sperimentato il sistema e lo avevano accolto. Quanto al resto, venne attribuito al Presidente per quanto concerne le sue relazioni con gli altri funzionarî federali piuttosto il carattere di un sovrano inglese che di un governatore americano. Certamente il contrasto fra la situazione ufficiale e il potere del Presidente da un lato, e la situazione e il potere dei governatori degli Stati dall'altro, presenta un contrasto evidente e profondo. Il Presidente degli Stati Uniti è l'unico funzionario elettivo del Governo federale; gli altri funzionarî federali sono nominati da lui e verso di lui responsabili. Anche i principali sono piuttosto consiglieri, e di fatto si possono dire suoi colleghi. D'altra parte, anche i funzionarî statali che assistono il governatore per legge come di fatto sono i suoi colleghi, non essendo suoi agenti nè subordinati, ma inferiori a lui soltanto nella gerarchia, in quanto il governatore ha la precedenza su di essi. Come il governatore sono eletti dal popolo ed il governatore non influisce in verun modo sulle elezioni; si possono dunque considerare come consiglieri e quasi associati di lui. Nella Carolina del Nord i principali funzionarî dello Stato costituiscono una specie di Gabinetto; ma non dipendono gli uni dagli altri, neanche nei loro pareri e sono affatto indipendenti dal governatore come il Congresso federale dal Presidente. Gli alti funzionarî dello Stato possono essere rimossi soltanto con un formale processo (*impeachment*) come il governatore. La Camera dei deputati può accusare il governatore e qualunque pubblico funzionario di crimini e di delitti, giudicarli, e quando sieno condannati, il Senato pronuncia la loro destituzione. Fuori di questi casi, rispondono soltanto davanti ai tribunali ordinarî come gli altri cittadini, e possono esservi citati quando abbiano lasciato il loro ufficio per qualsiasi violazione ordinaria di legge. Governatori, tesorieri, segretarî, procuratori generali, a dir breve tutti i funzionarî dello Stato sono i servitori del popolo che li elegge, non di altri funzionarî; dipendono dal popolo, non gli uni dagli altri, non costituiscono una gerarchia, bensì sono eguali fra loro.

1184. In alcuni Stati (Delaware, Maryland, New Jersey, Pennsilvania, Virginia occidentale, Texas) i segretarî di Stato sono nominati dal

Digitized by Google

governatore e confermati dal Senato; in parecchi Stati l'avvocato generale è nominato allo stesso modo; per lo più anche il sopraintendente della pubblica istruzione è nominato dal governatore. Questi sistemi sembrano in contrasto con l'affermazione dell'assoluta separazione fra i varî congegni esecutivi degli Stati, specialmente quando si aggiunga che funzionarî così importanti come il segretario di Stato e l'avvocato generale restano in carica a beneplacito del governatore. Parecchi Stati dànno al governatore facoltà di sospendere o revocare i funzionarî subalterni contro i quali sono state provate certe accuse e di iniziare contro di essi il processo davanti ai tribunali. Il Maryland autorizza il governatore a destituire sommariamente molti funzionarî inferiori; il Michigan e New York dànno facoltà altresì di sospendere i segretarî di Stato e il tesoriere in caso di corruzione o di evidente mala condotta, sino a che possa intervenire il Parlamento; nel Delaware il governatore può destituire qualunque funzionario pubblico accusato di cattiva condotta in ufficio o di reati infamanti. Siffatti casi costituiscono di fatto vere eccezioni, perchè le attribuzioni di questi funzionari dopo la loro nomina non sono determinate dal governatore, ma dalla Costituzione o da leggi speciali; e il governatore può destituirli di sua volontà o per motivi amministrativi ma soltanto per fondate ragioni e nella sua qualità di giudice. In conclusione anche se sono nominati da lui, non dipendono da lui.

1185. Carattere del potere esecutivo dello Stato. — Il Governatore non è dunque l'esecutivo; è uno dei congegni della macchina burocratica. Ad esso sono collegate altre ruote sulle quali non esercita alcuna diretta azione ufficiale, ed hanno minore importanza soltanto perchè non hanno alcuna azione sul potere legislativo, mentre egli ha il *veto*, e perchè la loro posizione rappresenta forse in modo meno completo il Governo dello Stato considerato nel suo assieme ed il popolo. Si può chiedere se il governatore e gli altri principali funzionarî del Governo statale, anche riuniti, possano essere considerati come il potere esecutivo, dal momento che l'effettiva esecuzione del maggior numero delle leggi non dipende da essi, ma dai funzionarî locali eletti dalle città e dalle contee, e mentre nessun effettivo vincolo di responsabilità unisce questi funzionarî alle Autorità centrali dello Stato. In tutti gli Stati vi è una distinzione piena di alto significato, una separazione effettiva tra i funzionarî statali e i funzionarî locali; questi sono, cioè, considerati non come funzionarî dello Stato, ma delle singole circoscrizioni e rispondono ai loro mandanti, non alle Autorità centrali. In tutto il paese gli sceriffi e gli altri funzionarî della contea, tesorieri, segretarî, ispettori, commissarî, ecc., i funzionarî delle città e dei borghi, i giudici dei tribunali e i procuratori o avvocati di distretto che rappresentano l'Autorità pubblica davanti ai tribunali non

Digitized by Google

si considerano come servitori dello Stato, ma della circoscrizione nella quale prestano i loro servizî. Alcuni funzionarî inferiori servono bensì le Autorità centrali e sono per lo più nominati dal governatore; ma è affatto eccezionale che da questi dipendano le Autorità locali che provvedono all'esecuzione delle leggi. Il Presidente degli Stati Uniti è il vero capo e duce delle forze ufficiali del Governo federale; nomina e nella maggior parte dei casi può revocare gli ufficiali giudiziarî federali, i procuratori distrettuali, gli impiegati delle finanze e delle poste. Ma il governatore non ha siffatti poteri; non è un alto funzionario dello Stato; le Autorità centrali dello Stato nel loro assieme costituiscono un sistema di vigilanza, ma di rado un effettivo controllo.

1186. È vero che nel Michigan tutti i funzionarî che non appartengono al Parlamento o all'ordine giudiziario possono essere revocati per giusti motivi, conforme alla legge del governatore; così, nello Stato di New York la stessa Autorità può revocare *sceriffi*, *coroner*, avvocati distrettuali e segretarî di contea; nel Wisconsin sono revocabili *sceriffi*, *coroner*, avvocati distrettuali e ufficiali di registro; ma queste disposizioni hanno carattere eccezionale, non implicano un permanente controllo centrale su gli organi dell'amministrazione locale. Il Governo rimane disgiunto e come frammentario (n. 1184).

1187. Organi centrali e locali del Governo statale. — L'ordinamento del nostro Stato ha dunque questo carattere, che le contee, le città, i borghi in cui è diviso lo Stato per l'amministrazione locale non sono a rigore organi dello Stato, ma organi indipendenti, costituiti, è vero, dalle leggi dello Stato, ma lasciati poi a sè medesimi come se fossero retti da proprie leggi. Eleggono i loro funzionarî e salvo nel caso eccezionale di ordini emanati dai tribunali, procedono per volontà propria curando l'applicazione delle leggi generali dello Stato.

1188. Non abbiamo dunque un vero autogoverno locale nel senso espresso da R. Gneist (*Self government*) nel suo studio sulla storia dei popoli teutoni; abbiamo invece una nostra propria autonomia locale che non è l'applicazione dei principî del Governo centrale, ma effetto di un'azione indipendente. Le nostre circoscrizioni locali non si possono dire governate, si amministrano da sè. L'autogoverno, quando si usi la parola nel suo stretto senso storico, significa che i funzionarî dell'amministrazione locale sono funzionarî dell'Autorità centrale, comunque vengano nominati e che la loro responsabilità non si limita ai loro mandanti, ma li subordina al Governo centrale. In un solo senso si può dire che le nostre circoscrizioni locali sono governate, per l'azione che esercitano nell'applicare le leggi generali che emanano dai Parlamenti statali. Queste leggi non sono applicate da Autorità esecutive centrali o sotto i loro ordini, ma dalle Autorità locali, che esercitano un'azione semi-indipendente. Si applicano in cotal modo per forza propria.

1189. Il Governatore. — Le attribuzioni ordinarie del governatore si possono riassumere in quattro punti: 1° Rispetto al

Digitized by Google

Parlamento trasmette alle Camere in ciascuna Sessione o quando ne sia richiesto notizie sulle condizioni della Repubblica e raccomanda i provvedimenti che crede necessarî al bene pubblico. In caso di necessità e su domanda di un certo numero di membri deve convocare le Camere in Sessione straordinaria; 2° È il comandante in capo della milizia dello Stato e deve vegliare non solo perchè sia respinta eventualmente qualsiasi invasione straniera, ma perchè venga rigorosamente mantenuto l'ordine interno; 3° Esercita il diritto di grazia verso i condannati in quanto può condonare le pene, annullare le ammende, e sopprimere le incompatibilità politiche derivanti da reati; il governatore esercita queste attribuzioni sotto la propria responsabilità e l'assiduo controllo della pubblica opinione e delle leggi.

1190. In alcuni Stati, come in Pennsilvania, il governatore ha il diritto di grazia soltanto *pro forma*, richiedendosi la sanzione dell'Ufficio delle grazie, che ha un'azione quasi giudiziaria. Nel New Jersey vi è un Comitato giudiziario delle grazie; nel Connecticut la grazia può esser fatta soltanto dal Parlamento e il governatore ha facoltà di ritardare l'esecuzione della pena sino all'apertura della sessione.

1191. 4° In tutti gli Stati eccetto tre (Rhode Island, Ohio e Carolina del Nord), è richiesta l'approvazione del governatore per la validità di tutte le leggi, a meno che non sieno votate una seconda volta dopo che sono stati comunicati al Parlamento i motivi per cui il governatore ricusa la sua sanzione. Nei tre Stati suddetti il governatore non ha un vero diritto di *veto*, ma può obbligare il Parlamento a riesaminare qualsiasi deliberazione.

1192. Tutti i disegni di legge firmati dal governatore o non respinti da esso entro un certo tempo, diventano leggi; quelli ai quali non appone la sua firma, sono rinviati al Parlamento con le sue obbiezioni. I progetti vengono sempre rinviati alla Camera dove ebbero origine; nel Kansas si rinviano tutti alla Camera dei deputati.

1193. Il voto col quale un progetto diventa legge, malgrado il *veto* del governatore, varia nei singoli Stati. Nel Connecticut, anche per il secondo voto, basta la semplice maggioranza; in altri Stati si richiede la maggioranza di tre quinti o di due terzi; qualche volta basta la maggioranza assoluta dei membri eletti o si richiedono persino i due terzi. Nel Missouri occorre la maggioranza dei membri eletti nella Camera dove il progetto di legge ha avuto origine; nell'altra basta la maggioranza dei deputati.

1194. In quattordici Stati il governatore ha il diritto di opporsi anche articolo per articolo ai progetti di legge relativi a stanziamenti di fondi (*appropriations bills*); gli altri progetti possono essere respinti o approvati soltanto integralmente.

Digitized by Google

1195. Il segretario di Stato. — Questo titolo attribuito in ogni Stato ad un funzionario molto elevato può indurre molto facilmente in errore coloro che conoscono l'ordinamento del potere esecutivo inglese, o le funzioni del nostro ministro federale degli Affari esteri. Il segretario di Stato federale è anzitutto un ministro esecutivo, in secondo luogo un segretario. I cinque principali segretarî di Stato in Inghilterra non hanno vere funzioni di segretarî: sono i capi esecutivi di altrettante amministrazioni.

1196. Il segretario di Stato federale ha questo nome principalmente in causa di certe attribuzioni secondarie alle quali di rado si pensa, connesse all'Amministrazione dello Stato. Egli è il guardasigilli degli Stati Uniti, provvede alla conservazione degli originali delle leggi e dei decreti, delle deliberazioni e dei voti della Camera che hanno acquistato forza di legge; presenta al Congresso le relazioni diplomatiche e consolari, e gli elenchi dei passeggeri arrivati agli Stati Uniti da paesi esteri, ecc.

1197. I cinque segretarî di Stato in Inghilterra si limitano invece ad apporre la loro firma accanto alla firma reale, per assumere la responsabilità del relativo atto.

1198. I segretarî di Stato delle Repubbliche dell'Unione Americana hanno invece serie ragioni per avere questo titolo, in quanto la loro principale attribuzione è di ordinare e conservare gli archivî del loro ufficio. Devono registrare gli atti ufficiali dei governatori, elencare e pubblicare le leggi del Parlamento, compilare gli ordini inviati ai pubblici funzionarî, conservare i documenti ufficiali, i titoli di proprietà dello Stato; custodire ed apporre, quando ne abbiano facoltà, il sigillo della Repubblica; conservare le carte e i registri che determinano esattamente i confini delle varie circoscrizioni dello Stato (contee, città, ecc.) e dare a coloro che si rivolgono ad essi, nei modi stabiliti dalle leggi, copia autentica dei documenti affidati alla loro custodia. Il segretario di Stato è insomma un vero archivista generale.

1199. Il segretario di Stato ha spesso altre attribuzioni. In qualche Stato è commissario per i miglioramenti interni, in altri ispettore generale, ma queste ed altre funzioni non sono necessariamente connesse al suo ufficio.

1200. Quando si procede alla nomina del Presidente e del Vicepresidente della Repubblica, i voti sono inviati al segretario di Stato che li trasmette al Presidente del Senato, perchè ne sia fatto lo spoglio davanti alle due Camere riunite.

1201. Anche i voti per le elezioni statali si mandano all'ufficio del segretario di Stato, sebbene non di rado egli sia interessato nelle elezioni. Queste attribuzioni derivano evidentemente dalla natura del suo ufficio.

Digitized by Google

1202. Il controllore — o, comunque, il funzionario che si chiama *auditor* è il gran contabile dello Stato. Esamina tutti i reclami presentati contro di esso e decide secondo le vigenti disposizioni di legge; controlla i conti di tutti i funzionarî che percepiscono entrate dello Stato, dà loro quietanza, ritirando le relative obbligazioni e li accredita delle somme di cui presentano regolare ricevuta firmata dal tesoriere dello Stato; assicura l'uniformità nella ripartizione e nella percezione delle pubbliche entrate, preparando e indicando ai funzionarî locali di finanza le formalità che devono adempiere e le istruzioni a cui devono conformarsi; emette i mandati destinati a far fronte alle spese dello Stato pagabili dal Tesoro, tenendo un'accurata contabilità insieme al tesoriere. L'*auditor* tiene i registri e i conti pronti ad ogni richiesta del Parlamento, a dir breve, è un vero ministro delle finanze dello Stato.

1203. Il tesoriere dello Stato. — Ha l'incarico di custodire il denaro pubblico e di pagare i mandati del controllore, sui quali soltanto si pagano le spese dello Stato.

1204. Questi uffici non implicano naturalmente attribuzioni di controllo. Il controllore, per esempio, può procedere contro gli impiegati locali per mezzo dei legali rappresentanti locali degli Stati davanti ai tribunali ordinarî per assicurare allo Stato il possesso delle entrate quando non vengano presentate prontamente ed esattamente, ovvero per costringerli al pagamento delle somme che rifiutassero o non avessero debitamente percepite; può comprovare la validità dei mandati d'ufficio con tutti i mezzi disponibili; ma ha soltanto il controllo indiretto che esercita col mezzo dei tribunali sui funzionarî che rifiutano di pagare o trascurano di osservare le formalità e le istruzioni loro impartite per la ripartizione e la percezione delle tasse. Anche qui il controllo è ordinato indipendentemente dalle Autorità centrali col mezzo dei tribunali e dei procuratori dello Stato eletti nelle contee e nelle città dagli stessi cittadini che eleggono gli impiegati di finanza. Questi non sono dipendenti dal tesoriere, ma dalle città e dalle contee dello Stato medesimo.

1205. Il sopraintendente della Pubblica Istruzione — occupa spesso una posizione alquanto diversa. Egli determina le condizioni richieste per le nomine dei professori e i loro criterî, provvede all'ispezione delle scuole pubbliche e presenta specialmente annuali relazioni complete sui risultati di dette scuole, che vigila col mezzo di ispettori speciali nominati in aggiunta ai sovrintendenti locali quando non creda sufficiente l'opera loro. L'amministrazione scolastica richiede evidentemente un accentramento dell'Autorità amministrativa e costituisce pertanto una legittima

Digitized by Google

eccezione alle norme generali relative all'ordinamento del potere esecutivo negli Stati.

Nondimeno anche il sovrintendente della pubblica istruzione ha un potere di semplice sorveglianza. Nella maggior parte dei casi i direttori delle scuole di distretto e di città conservano tutti i loro poteri sull'amministrazione delle scuole; essi sono subordinati alla legge non al sovrintendente dello Stato.

1206. Diffusione costituzionale dell'esecutivo. — Le Costituzioni di sette Stati almeno riconoscono francamente questa diffusione della Autorità costituzionale, che abbiamo presentato come caratteristica del nostro sistema statale. Così la Costituzione dell'Alabama dispone che il potere esecutivo « si compone del governatore, del segretario di Stato, del tesoriere, del controllore, del procuratore generale, del sopraintendente della pubblica istruzione e dello sceriffo in ciascuna contea ». Le Costituzioni dell'Arkansas, del Colorado, dell'Illinois, della Pennsilvania, del Texas enumerano gli stessi funzionarî, eccetto gli sceriffi. La Costituzione della Florida (1868), dispone che il governatore « sia assistito da un gabinetto di funzionarî amministrativi » nominati da lui, e confermati dal Senato, dando a questi funzionarî attribuzioni per cui si possono dire piuttosto colleghi che dipendenti.

1207. Le Costituzioni della maggior parte degli altri Stati dichiarano che il potere esecutivo è affidato al governatore, ma quando vengono a parlare delle sue funzioni enumerano le singole amministrazioni fra le quali è ripartita la maggior parte del potere esecutivo, di guisa che il sistema è in pratica dovunque identico a quello degli Stati dove è dichiarato espressamente che il potere esecutivo appartiene ad una commissione e si enumerano i funzionarî che ne fanno parte.

1208. Controllo legale, non gerarchico. — Questo ordinamento si può riassumere riconoscendo che l'autorità della legge è assicurata dai tribunali in modo completo ed assoluto; le leggi non attribuiscono ad alcun funzionario generale o locale un considerevole potere discrezionale; per quanto è possibile dirigono ciascuno di essi negli atti della rispettiva amministrazione. Ma non esiste un coordinamento gerarchico tra il funzionario e la legge. Le varie attribuzioni del potere esecutivo sono disperse, in quanto ciascun funzionario deve applicare la legge che lo concerne. Tra noi, il controllo della legge è così completo, la pratica, la coscienza legale, l'abitudine dell'applicazione della legge sono così poderosi che non si reputò necessario alcun controllo ufficiale, nè alcun ordinamento gerarchico.

Amministrazione locale.

1209. Caratteri generali. — La grande libertà d'azione e le numerose attribuzioni affidate alle Autorità locali sono i caratteri speciali della nostra amministrazione. La legge è unica nel senso che il Parlamento di ciascuno Stato la delibera per tutto

Digitized by Google

lo Stato, le sue prescrizioni sono minuziose, ma le applicazioni e lo stesso potere esecutivo hanno carattere locale. V'è un solo e vasto piano generale, ma coloro che sono incaricati di eseguirlo, indipendenti gli uni dagli altri, sono legione e l'applicazione dei suoi principî importa infinite varietà. Le leggi generali vengono date alle Autorità locali dalla legislazione dello Stato e si distinguono per le loro minute disposizioni particolari; nessuna Autorità centrale esecutiva è incaricata della loro applicazione: le Autorità locali vi provvedono per loro conto.

1210. Attribuzioni dell'Amministrazione locale. — Le attribuzioni dell'amministrazione locale riguardano la polizia, la sanità pubblica, le opere pie, il mantenimento e l'amministrazione delle scuole, la costruzione e la manutenzione dei ponti e delle strade, le licenze commerciali, la ripartizione e la percezione delle imposte, e inoltre l'amministrazione della giustizia nei tribunali inferiori, il mantenimento delle Corti di giustizia e delle prigioni, a dir breve tutto ciò che concerne l'ordine, il benessere e la buona amministrazione locale delle diverse comunanze della Repubblica. In molti Stati anche le biblioteche dipendono dai funzionarî locali. Questi ripetono la loro autorità dalle leggi generali dello Stato; in pratica l'amministrazione dello Stato è semplicemente un'armatura che sostiene l'amministrazione locale, per cui si può dire che questa sia la vera amministrazione dello Stato.

1211. Varietà di ordinamenti locali. — Gli Stati che si vennero aggiungendo ai tredici primitivi, i quali costituirono l'Unione adottarono istituzioni locali derivanti per eredità o per tradizione da quelle degli Stati del litorale dell'Atlantico. Dovunque prevalsero i coloni della Nuova Inghilterra, il Comune (*township*) pose salde radici e si è molto sviluppato. Dove si diffusero i coloni del Sud, prevalse nell'amministrazione locale la Contea; dove i coloni del Nord si mescolarono a quelli del Sud come avvenne da principio negli Stati di New York, New Jersey e nella Pennsilvania, seguì la stessa mescolanza nelle istituzioni che sono la caratteristica degli Stati della costa intermedia dell'Atlantico.

In ogni caso, i nuovi Stati dell'Ovest hanno tutti questo tipo comune, perchè organizzati più o meno artificialmente. Nel Nord-Ovest le città si sono sviluppate per motivi diversi da quelli che crearono le città della Nuova Inghilterra, in un'epoca in cui era necessario l'isolamento, che implicava l'istituzione di un autogoverno compatto e completo (nn. 1035-1037); esse si fondarono deliberatamente imitando i modelli della Nuova Inghilterra. Le Contee dell'Ovest non si sono sviluppate con gli stessi metodi di

Digitized by Google

espansione agricola delle contee irregolari e in un certo nesso geograficamente naturali della Virginia (nn. 1042-1044); vennero create geometricamente, per agevolare l'azione del Governo e organizzate ad imitazione delle Contee del Sud, perchè i coloni volevano riprodurre legalmente le istituzioni svoltè lentamente e quasi inconsciamente nelle loro antiche colonie. Le istituzioni degli Stati nuovamente ammessi vennero in sostanza trapiantate come si erano per consuetudine sviluppate negli Stati primitivi. Non per questo alle nuove istituzioni mancarono vigore e carattere naturale; nella maggior parte dei casi possedettero entrambi i requisiti, in quanto una popolazione piena di fiducia in sè medesima adottò istituzioni conformi alle proprie consuetudini politiche; soltanto mancavano della individualità e del sapore naturale delle istituzioni a cui immagine e somiglianza vennero costruite.

1212. Le diversità istituzionali che si manifestarono nell'Est fra le amministrazioni locali della Nuova Inghilterra, degli Stati meridionali e degli Stati del litorale intermedio dell'Atlantico si estendono del pari all'Ovest. Anche là troviamo i tre tipi, uno fondato sul Comune (*township*), l'altro sulla *county*, il terzo sopra un misto dei due tipi, oscillante politicamente fra l'uno e l'altro. Naturalmente il tipo misto è il più comune nell'Ovest, in quanto i suoi abitanti cercarono saggiamente di combinare i vantaggi risultanti dalle esperienze degli Stati più antichi, felici di non avere l'ostacolo d'alcuna tradizione e profittando del vantaggio di non trovarsi di fronte alcuna difficoltà politica.

1213. Tenendo conto di questi fatti, riesce facile comprendere come Comuni, Contee, distretti scolastici, città e borghi costituiscano gli elementi dell'amministrazione locale agli Stati Uniti. Il posto e l'importanza attribuiti a ciascuno di questi elementi nelle varie regioni, saranno meglio determinati nel loro singolo esame.

1214. Il Comune: sua origine storica. — Per conoscere l'amministrazione locale degli Stati Uniti dobbiamo studiare anzitutto la *township*, che noi possiamo distinguere dagli altri enti col nome specifico di Comune, non solo perchè costituisce l'unità amministrativa primordiale, ma per la sua importanza e per le antichissime origini. Il Comune deriva in linea diretta dalle istituzioni comunali primitive che Cesare e Tacito trovarono in tutto il vigore della loro giovinezza presso i popoli dei territorî che furono la culla della razza anglo-sassone. La città della Nuova Inghilterra non fu un'invenzione: i coloni della costa set-

Digitized by Google

tentrionale non adottarono il sistema comunale soltanto perchè costretti ad aggrupparsi in agglomerazioni isolate sotto un clima ingrato, fra tribù indigene ostili. Abbiamo veduto (nn. 1035-1036) che si aggrupparono strettamente per motivi religiosi, per la mutua difesa, per l'esercizio del commercio, ed abbiamo pure veduto che le loro agglomerazioni erano spesso separate da vaste distese di foreste vergini; recavano seco, antico retaggio, le loro istituzioni od almeno il potere e il desiderio di fondarle Il loro ordinamento politico riproduceva l'antica *Marca* germanica (nn. 287, 833). Nella maggior parte dei casi consideravano il territorio sul quale si stabilivano come proprietà comune a guisa dei loro barbari antenati; come questi antenati ripartivano la terra tra le famiglie e gli individui o la lavoravano in comune, secondo le decisioni prese nell'Assemblea generale (*folk-moot*). Questa Assemblea raccolta nella città (*town meeting*) deliberava i regolamenti, ai quali tutti dovevano obbedienza, nominava i funzionarî comunali, e poneva le norme dell'amministrazione comune. Ciascun gruppo di coloni si eresse a Stato colla sua Assemblea primaria. Ristabilirono del pari gli antichi principî del territorio nazionale (*folk-land*). Coltivando il suolo in comune o suddividendolo fra loro, conservavano sempre un demanio comunale per il pascolo del bestiame e per usi speciali. Nulla inventarono, lasciando libero corso alle antiche consuetudini ed alle istituzioni avite. I loro metodi dimostravano ad ogni passo che anche filtrati attraverso la lunga consuetudine inglese, si fondavano sugli originarî principî delle genti teutoniche.

1215. Le eccezioni al principio della comunità del suolo si trovarono laddove era posseduto non da tutti i coloni, ma da una specie di corporazione di proprietarî, che avevano diretta la fondazione di queste nuove colonie, come a Hartford, a Windsor, a Wethersfield nel Connecticut. Questi proprietarî erano del tutto distinti dalle Autorità comunali (1).

1216. Assorbimento delle città in più vaste circoscrizioni. — Le città che avevano questo carattere primitivo vennero riunite per formare più tardi le colonie della Nuova Inghilterra, grazie all'evoluzione altrove descritta (n. 1038); diventando parti di più vaste circoscrizioni, perdettero sino a un certo punto l'indipendenza dei loro movimenti ed anche la loro individualità. In alcuni casi, come nella riunione del Connecticut col New Haven (n. 1051), la soggezione delle città all'autorità legislativa dello

(1) Vedi ANDREWS, *Le città litoranee del Connecticut* (G. HOPKINS, *Studi*, VII serie).

Digitized by Google

Stato assunse la forma di una semplice conferma delle loro antiche attribuzioni e degli antichi privilegi, riconoscendo così la vetustà delle loro istituzioni, e la sovranità che possedevano già nello sviluppo storico della Repubblica; in tutti i casi però si riuscì ad una subordinazione delle città. Indi la creazione di nuove circoscrizioni dell'amministrazione locale. Le città vennero dapprima riunite al solo fine dell'amministrazione della giustizia nelle Contee, che costituì una base molto comoda per taluni servizi amministrativi attribuiti sino allora a circoscrizioni minori. Anche le grandi città richiesero ben presto amministrazioni più complicate, soggette a maggior vigilanza e meno democratiche di quelle delle città minori. Ma nessun cambiamento riuscì mai a distruggere l'ordinamento urbano. La città (*town*) rimane ancora l'elemento più vivo e caratteristico dell'amministrazione locale ed ha in sostanza gli stessi funzionarî e le stesse attribuzioni dell'epoca in cui venne fondata in America.

1217. In molti luoghi una temporanea immigrazione straniera turbò e sconvolse il sistema che abbiamo descritto e le città che attrassero rapidamente la popolazione rurale; ma erano troppo vaste per serbare i metodi primitivi d'amministrazione municipale e costituirono potenti elementi di disgregazione in mezzo al vecchio ordinamento. Il nuovo adattamento, lo sviluppo del Comune nell'Ovest, e la tendenza ad introdurre questo elemento in alcune parti del Sud, gli promettono ancora lunghi giorni fortunati.

1218. L'Assemblea municipale. — L'Autorità sovrana, la vera forza motrice dell'amministrazione urbana, è l'Assemblea municipale (*town meeting*) composta di tutti gli elettori della città che a molti osservatori ricorda le antiche Assemblee popolari della Grecia e di Roma e le *Landsgemeinde* svizzere. L'Assemblea si riunisce una volta all'anno, di solito in primavera, nel Connecticut in autunno, ma a quando a quando si convocano anche nel corso dell'anno Sessioni straordinarie, annunciandone preventivamente la data e l'ordine del giorno. L'Assemblea municipale elegge i funzionarî municipali, anzi la sua ordinaria Sessione annuale è dedicata alle elezioni e alla discussione di tutte le questioni di interesse locale (1). È presieduta da un *moderator;* i funzionarî municipali assistono alle sedute e devono presentare un esatto preventivo delle spese dell'amministrazione locale; approvate le spese, si ordina la percezione delle somme corrispondenti, secondo le dispo-

(1) In alcune città del litorale è argomento di vivo interesse la coltura delle ostriche.

Digitized by Google

sizioni della legge. Qualsiasi atto compiuto dai funzionarî e dalle Commissioni municipali è soggetto alla critica dell'Assemblea, che può pure prendere in esame qualsiasi atto futuro.

1219. Funzionarî municipali — sono anzitutto i *Selectmen*, da tre a nove, secondo l'importanza e i bisogni della città, che costituiscono l'Autorità esecutiva generale in tutte le materie non affidate a funzionarî speciali. Vi sono poi: un segretario municipale che custodisce gli archivî e i registri; un tesoriere, alcuni assessori che stimano le proprietà per ripartire le tasse; un collettore delle tasse votate dall'Assemblea o percepite dalle Autorità della Contea e dello Stato, un Comitato scolastico, infine, un certo numero di funzionarî subalterni con uffici meno importanti, come i constabili, e alcuni Comitati come quello per la Biblioteca ed altri simili. In generale si aggiungono anche gli amministratori delle opere pie e gli ispettori delle strade.

1220. Questi funzionarî esercitano tutte le attribuzioni dell'amministrazione locale. Le Autorità della Contea non possono ingerirsi nelle loro competenze e devono limitarsi ad esercitare le rispettive attribuzioni giudiziarie, occupandosi di poche materie amministrative, le strade che collegano più città, il conferimento di talune licenze di competenza della Contea, ecc., materie che eccedono le attribuzioni di semplici circoscrizioni municipali. Le spese della Contea si pagano con tasse percepite dalle città e dai borghi; le Autorità della Contea ripartiscono queste tasse, ma non hanno alcuna influenza sulla loro deliberazione.

1221. Nel Rhode Island la Contea ha soltanto i funzionarî incaricati di amministrare la giustizia.

1222. Il Comune del Nord-Ovest. — Nella Nuova Inghilterra esiste dunque la città in tutta la sua storica semplicità, benchè questa semplicità e il suo carattere sieno poco evidenti nelle grandi città e dovunque modificati e in parte meno indipendenti, dato lo sviluppo dello Stato e della Contea. Nel Nord-Ovest, dove si diressero gli emigranti della Nuova Inghilterra, la città è entrata in un'altra fase ed assunse un diverso carattere che accenna al suo futuro ordinamento se il paese adotterà istituti uniformi per l'amministrazione locale. Questi istituti già si incominciano a intravedere nello spirito di imitazione e nella tendenza dei varî Stati a scambiare le loro istituzioni,

1223. Anzitutto il Comune (*township*) nel Nord-Ovest è più completamente fuso nella Contea di quello della Nuova Inghilterra. Comune e Contea sono ruote dello stesso congegno; nella

Digitized by Google

Nuova Inghilterra il Comune è più antico della Contea, che è costituita da un gruppo di Comuni riuniti a tal fine; nel Nord-Ovest invece la Contea esisteva prima del Comune che è una suddivisione di essa.

1224. La Contea è più antica del Comune, perchè è per noi la base naturale dell'ordinamento amministrativo dove esiste una popolazione agricola molto sparsa; il Comune venne poi, per imitare i costumi dei coloni della Nuova Inghilterra e perchè costituisce il naturale ordinamento d'una popolazione aumentata di numero e più fusa nei suoi elementi.

1225. Sua origine. — Negli Stati colonizzati più di recente, i primi fondamenti del sistema comunale vennero forniti dagli ordinamenti scolastici. Il Comune dell'Ovest uscì dalla scuola come quello della Nuova Inghilterra, nei tempi primitivi, dalla Chiesa. In tutto l'Ovest gli ispettori del Governo inviati prima che se ne intraprendesse la definitiva colonizzazione, dividevano il territorio in regolari sezioni di 36 miglia quadrate ciascuna, che si chiamarono appunto Comuni (*township*), il Congresso riservava almeno un miglio quadrato di terra per le scuole. Questa sezione riservata veniva affidata ai coloni che dovevano provvedere agli Istituti scolastici, e la circoscrizione così dotata di scuole venne chiamata Comune (*township*). Pertanto si può dire che il Comune uscì dall'ordinamento scolastico, come le altre istituzioni politiche locali che lo completarono (1).

1226. Estensione dei Comuni. — Lo sviluppo del Comune si estese quasi colle stesse proporzioni del Governo locale nelle regioni successivamente colonizzate; in molti luoghi, anche là dove la popolazione è relativamente densa, l'ordinamento della Contea venne adottato per le circoscrizioni che non rifiutarono di essere dichiarate enti morali come città o villaggi; ma dovunque si compirono speciali sforzi al fine di perfezionare gli ordinamenti locali per conseguire una buona amministrazione, il Comune si considerò come la forma migliore di ordinamento amministrativo.

1227. Il Comune venne largamente adottato, specie negli Stati della regione media (New York e Pennsilvania) e nei grandi Stati del Nord-Ovest (Michigan, Wisconsin, Illinois, Minnesota). Altrove, nell'Ovest centrale, per esempio, nell'Ohio, nell'Indiana, nel Kansas ed anche in certi Stati dell'estremo Ovest, come in California, si sviluppò in modo meno completo e a paragone della Contea ebbe un posto secon-

(1) Vedi ALBERTO SHAW, *Governo locale dell'Illinois*, pag. 10 (negli *Studî di scienza storica e politica* di G. HOPKINS, prima serie).

Digitized by Google

dario. Vero è che la Contea può essere considerata l'unità principale dell'amministrazione locale in California, come nel Colorado, nell'Oregon, nel Nebraska e nel Nevada.

1228. Organizzazione del Comune. — L'ordinamento del Comune fuori della Nuova Inghilterra varia secondo il grado di sviluppo cui è pervenuto. Dove raggiunse tutto il suo vigore una Assemblea municipale esercita poteri rigorosamente definiti e circoscritti dalla legge un po' meno estesi dell'Assemblea municipale della Nuova Inghilterra, per quanto comprendano del pari numerose materie d'interesse locale; questa Assemblea esercita un'azione considerevole. Dove lo sviluppo fu meno grande, invece dell'Assemblea municipale vi sono funzionarî locali eletti dal popolo. In ogni caso non troviamo più i *Selectmen*, o quanto meno funzionarî comunali che ne serbino il nome e ne esercitino le funzioni. Dove il Comune è organizzato in modo più completo troviamo uno o più ispettori (*supervisors*) a capo dell'amministrazione, con attribuzioni di amministratori delle opere pie, che esercitano una certa autorità anche in materia di finanza. Sono, insomma, le Autorità alle quali è affidata la presidenza e la direzione dell'amministrazione locale.

1229. Nel Michigan e nell'Illinois l'amministrazione del Comune è affidata a un ispettore; nel Michigan il controllore è altresì agente delle imposte, nell'Illinois è tesoriere. Nel Wisconsin e nel Minnesota ogni Comune ha tre ispettori; nell'Ohio vi sono tre funzionarî equivalenti col nome generico di amministratori (*trustees*). Nell'Illinois il territorio del Comune scolastico coincide di solito con quello del civile, ma è ordinato in modo diverso; il tesoriere della *township* amministra anche il patrimonio scolastico.

1230. Dove esistono nel Comune più ispettori o amministratori si riuniscono spesso in Commissione, costituendo una specie di ufficio dei *Selectmen* nella Nuova Inghilterra. Questi uffici comunali esistono anche in varî Stati dove il Comune ha un solo ispettore, e si compongono dell'ispettore, del segretario comunale e dei giudici di pace. Nel Michigan questo ufficio ha vasti poteri di controllo; nell'Illinois è un semplice Comitato finanziario.

1231. Il numero dei funzionarî del Comune varia col grado di sviluppo del sistema. Nell'Ohio, dove è ancora embrionale, accanto ai tre amministratori vi sono soltanto un segretario e un tesoriere. Nello stesso Michigan, dove il sistema del Comune è completo in tutte le sue parti, non esiste l'agente delle imposte, e l'ispettore riparte l'imposta, che il tesoriere percepisce. L'Illinois ebbe sempre un corpo completo di funzionarî: l'ispettore,

Digitized by Google

il collettore, il ripartitore, il segretario, i commissarî delle strade, i giudici di pace, i constabili, ecc., e uno speciale Comitato di amministratori pel Comune scolastico.

1232. Il mandato di tutti i funzionarî dura un anno, specie nella Nuova Inghilterra; sono eletti generalmente per tre o quattro anni i giudici di pace, i commissarî delle strade e delle scuole e i constabili.

1233. Dove esiste una Assemblea comunale i funzionarî sono eletti da essa; dove manca, direttamente dal popolo.

1234. Il Comune negli Stati del medio Atlantico. — Per la maggior chiarezza della nostra esposizione abbiamo dovuto invertire l'ordine storico parlando prima dei Comuni dell'Ovest, poi di quelli degli Stati del litorale centrale dell'Atlantico. Mentre nell'Ovest i procedimenti di formazione sono evidenti, nell'Est rimasero complicati ed oscuri; la loro origine vuolsi ricercare più nella storia che nelle leggi.

1235. Il Comune nello Stato di New York — è analogo per la sua struttura a quello del Michigan e dell'Illinois, tanto che si può dire copiato da esso. A capo del Comune v'è un solo funzionario, il tesoriere, che è anche il principale funzionario finanziario della circoscrizione. Da lui dipendono un segretario, un ripartitore, un collettore, i commissarî delle strade, i constabili e i giudici di pace; egli è assistito anche da speciali amministratori delle opere pie. Un'Assemblea municipale annua presieduta dai giudici di pace o dal segretario comunale elegge tutti i funzionarî, vota i regolamenti locali, impone tasse per le scuole e per le opere pie, costituisce insomma la più alta Autorità amministrativa.

Nelle Contee che hanno più di trecentomila abitanti l'elezione dei funzionarî municipali deve esser fatta a scrutinio segreto.

1236. Il Comune in Pennsilvania. — Il sistema adottato nello Stato di New York inspirò quello degli Stati della regione dei laghi e si accosta molto nella sua evoluzione al sistema della Nuova Inghilterra. D'altra parte il Comune della Pennsilvania suggerì il sistema adottato nei vicini Stati dell'Ovest centrale. Ivi nessuna Assemblea municipale, ma soltanto un congegno esecutivo. Un ufficio di tre o quattro ispettori eletti per tre anni è a capo dell'amministrazione del Comune e si occupa principalmente delle strade. Per il resto vi sono i consueti funzionarî, talvolta con l'aggiunta di tre uditori. Dove il Comune deve provvedere anche alle opere pie si nominano altri due amministratori speciali.

Digitized by Google

1237. Origine dell'amministrazione locale negli Stati del centro. — L'amministrazione locale negli Stati di New York, Pennsilvania, Delaware e nella maggior parte del New Jersey ha le stesse origini dal sistema adottato all'epoca delle Colonie dal duca di York, proprietario di vastissimi territorî. In questo sistema il Comune era l'organo principale dell'amministrazione locale. I suoi funzionarî erano alcuni constabili e ispettori; e al disopra del Comune vi era soltanto il distretto (*riding*) con uno sceriffo. Speciali Assemblee generali prelevavano le tasse per la manutenzione delle strade e per le opere pie, nominavano gli amministratori delle strade, ecc. Quando il duca di York cessò di esser proprietario, lo sviluppo dell'amministrazione locale nei suoi antichi dominî assunse forme diverse. Nello Stato di New York il Comune conservò la sua importanza; nel Sud, specie nella Pennsilvania, la Contea prese il primo posto.

1238. Il Comune del Sud. — Nel Sud, dovunque venne riconosciuto il principio delle tasse locali per il mantenimento delle scuole, incominciò ad affermarsi il Comune, almeno in embrione. La Virginia, il più antico degli Stati del Sud e per molti riguardi il modello di tutti gli altri nell'evoluzione delle istituzioni, cercò per ben sei anni (1868-1874) di adottare un sistema completo di Comuni, ma l'esperimento non fece buona prova. Invece di introdurlo gradatamente, in modo da consentirgli uno sviluppo normale, fu accolto in blocco, riuscì troppo artificiale e ben presto venne abolito con un emendamento costituzionale. La Carolina del Nord e la Virginia occidentale hanno adottato un sistema comunale molto più rudimentale e con risultati migliori.

1239. La Contea. — La divisione del potere tra il Comune e la Contea si potrà meglio conoscere dopo aver esposto l'ordinamento della Contea nelle sue grandi linee. La storia normale della Contea si può studiare meglio nel Sud, dove rimase il principale e quasi l'unico organo dell'amministrazione locale. Abbiamo veduto (nn. 1042-1044) che la Contea era la forma normale d'amministrazione per le popolazioni agrarie molto disperse; venne importata nell'Ovest dai coloni del Sud e trovò sin da principio una analoga ragione di sviluppo, in una identica diffusione della popolazione. L'immigrazione della Nuova Inghilterra e le nuove condizioni industriali e sociali crearono il Comune nelle Contee dell'Ovest, come analoghe condizioni avevano incominciato a crearlo nel Sud.

1240. In tutti i casi pare che la Contea fosse istituita in origine principalmente per l'amministrazione della giustizia; era il territorio nel quale e per il quale tenevano udienza i tribunali, sebbene nelle colonie confederate come il Connecticut, fu anche in parte il risultato dell'unione di varî gruppi di città sino allora

Digitized by Google

indipendenti. Anche nel Sud la Contea diventò l'unica circoscrizione amministrativa locale, cui vennero attribuite funzioni già suddivise fra la Contea stessa e le minori circoscrizioni come il Comune. Nella Nuova Inghilterra le vennero attribuite nuove competenze generali, per quanto limitate, che vennero tolte al Comune. Nel Nord-Ovest, Contee e Comuni vennero create quasi simultaneamente, e si integrarono a mano a mano fra loro.

1241. La Contea americana fu da principio una vera copia della *shire* inglese, ma ebbe uno sviluppo affatto diverso. La Contea inglese, in un gran numero di casi, risale all'epoca in cui costituiva un regno sassone distinto; si può dire che aveva confini naturali come la Francia: invece le nostre Contee vennero create artificialmente, come suddivisioni giudiziarie e amministrative, e pertanto non ebbero alcun proprio sviluppo storico.

1242. Le Contee del Sud — alle quali è affidata tutta l'amministrazione locale, hanno un maggior numero di funzionarî. A capo della Contea vi è un piccolo ufficio di commissarî, da cui dipendono di solito il tesoriere, il controllore, i sovraintendenti e gli ispettori delle strade, della pubblica istruzione e delle opere pie. Come circoscrizione giudiziaria, la Contea ha uno sceriffo, un segretario, un delegato, un *coroner*, e un avvocato generale che per lo più estende la sua autorità sopra una circoscrizione di più Contee. Le Autorità della Contea vigilano sulla pubblica istruzione, amministrano le prigioni e le opere pie, attendono alla costruzione e alla riparazione delle strade, e in genere a tutti gli affari locali. I funzionarî della Contea sono quasi tutti eletti a voto popolare. Lo sceriffo esercita in generale anche l'ufficio di agente delle imposte.

1243. L'ordinamento della Contea assume forme diverse dove esiste il Comune; il solo punto identico è l'ordinamento della giustizia. La Contea ha sempre uno sceriffo e speciali tribunali con un *coroner* e un segretario. Nella struttura amministrativa vi è maggiore varietà. Qualche volta, come negli Stati di Nuova York, Michigan e Illinois, l'Autorità amministrativa della Contea costituisce un ufficio composto dei sopraintendenti di tutti i Comuni; qualche volta, come in Pennsilvania e nel Minnesota, l'Autorità della Contea è un ufficio di tre commissarî. Nel Wisconsin l'ufficio della Contea si compone di varî membri ciascuno dei quali viene scelto da due o più Comuni. Quando la Contea ha minori poteri, come nella Nuova Inghilterra, le sue funzioni amministrative si limitano alla manutenzione degli edifici della Contea, prigioni, manicomî, tribunali, al conferimento di talune

Digitized by Google

licenze e alla parziale sorveglianza delle strade. Nello Stato di Nuova York e negli Stati del Nord-Ovest le Autorità della Contea si devono spesso occupare delle opere pie, esercitano una autorità estesa sui prestiti delle minori circoscrizioni, rivedono i conti dei funzionarî locali e vigilano sugli agenti delle tasse, per mantenere l'eguaglianza di tutti i cittadini davanti all'imposta.

1244. Dove esiste il Comune, i poteri sono adunque così suddivisi: il Comune forma anche la circoscrizione scolastica, la circoscrizione per le opere pie — a meno che la cura dei poveri non sia stata attribuita con un voto popolare alla Contea — la circoscrizione di polizia, e quella incaricata della costruzione e della manutenzione delle strade, nonchè della pubblica igiene. La Contea è invece una circoscrizione giudiziaria per la manutenzione delle prigioni, dei tribunali, e talvolta delle case di ricovero; i suoi funzionarî vigilano all'uguale ripartizione dell'imposta ed esercitano talvolta altri poteri analoghi.

1245. Villaggi, borghi e città. — Le Contee e i Comuni sono circoscrizioni rurali. Ma la concentrazione della popolazione in grandi città e borghi rese necessarie organizzazioni più complete, per cui gli Stati elaborarono una serie di leggi costituzionali e ordinarie, per la formazione di circoscrizioni urbane. In nessuno dei nostri Stati esiste una legge completa e generale sulle amministrazioni comunali come in Inghilterra, dove città di qualsiasi importanza possono acquistare i privilegi e adottare l'ordinamento amministrativo di un vero e proprio borgo (n. 989); le maggiori città hanno costituita la loro amministrazione in conformità a leggi speciali. Le grandi città del nostro paese presentano pertanto una grande varietà di ordinamenti amministrativi, ed anche città del medesimo Stato hanno talvolta ordinamenti e attribuzioni diverse.

1246. Gli elettori o liberi proprietarî dei distretti urbani meno popolati, nella maggior parte degli Stati, hanno un ordinamento urbano e poteri considerevoli secondo certi procedimenti uniformi, seguìti dai tribunali. I villaggi della Pennsilvania che nello Stato di Nuova York si denominano Borghi, le città (come si designano talvolta negli Stati del Sud), e le città inferiori (negli Stati dove le città sono classificate secondo la popolazione), possono ottenere dai tribunali, quando comprovino l'esistenza della popolazione richiesta e lo consentano gli elettori, il privilegio di costituirsi in corporazioni municipali conforme alle leggi relative. Le società anonime private possono conseguire la medesima erezione in enti morali dimostrando di avere il capitale e le riserve richieste, nonchè il numero di soci prescritto.

Digitized by Google

1247. La città e il borgo, sono ad ogni modo, enti pubblici non privati, che esercitano per delegazione taluni poteri; molti Stati affidarono ai loro Parlamenti il diritto di creare per legge enti pubblici. L'erezione delle città in enti morali non è pertanto retta dovunque da leggi generali.

1248. Autorità urbane. — Le Autorità delle circoscrizioni urbane hanno tutti i poteri dei funzionarî dei Comuni compresi nel loro territorio e costituiscono un corpo locale distinto; ma il territorio così incorporato continua per lo più a far parte della rispettiva Contea; per conseguenza paga le tasse alla Contea e i suoi elettori partecipano all'elezione dei relativi funzionarî. In alcuni casi le città vennero definitivamente separate dalle Contee nelle quali si trovavano: così avvenne nella Virginia. In altri casi le città hanno avuto tale uno sviluppo da assorbire le Contee nelle quali erano comprese, come avvenne a New York, Filadelfia, Nuova Orleans e San Francisco. Baltimora e Saint Louis vennero dichiarate indipendenti dall'amministrazione della Contea con leggi speciali. L'ordinamento delle città erette in enti morali è diverso da quello delle Contee e dei Comuni; le città hanno a capo della loro amministrazione un Consiglio rappresentativo con veri poteri legislativi.

1249. Il tipo ordinario dell'amministrazione delle minori circoscrizioni urbane si compone di un sindaco presidente o capo dei borghesi; di un Consiglio comunale che ha importanti poteri regolamentari, provvede con tasse alle spese dell'amministrazione locale e ai suoi miglioramenti, ed esercita altri poteri direttivi per cui è molto diverso dai semplici uffici esecutivi dei Comuni e più ancora da quelli delle Contee. Si aggiungono il tesoriere, il segretario, l'agente delle imposte, il commissario delle strade, talvolta gli amministratori delle opere pie, e in generale i funzionarî subalterni che il Consiglio crede necessarî.

1250. Ordinamento delle Amministrazioni urbane. — La differenza fra l'ordinamento di queste piccole circoscrizioni urbane e quello delle grandi città non consiste solo nelle attribuzioni, ma riguarda anche la struttura. Le città, come abbiamo veduto (n. 1162), hanno sovente un distinto ordinamento giuridico, perchè costituiscono di fatto circoscrizioni giudiziarie o Contee separate coi proprî tribunali, *sceriffi*, *coroners* e procuratori; qualche volta sono anche affatto indipendenti dalle Contee in cui si trovano (n. 1248). Hanno del pari Consigli più importanti con maggiori attribuzioni, un numeroso corpo di funzionarî, e un'autonomia più ampia di quella d'altre circoscrizioni locali.

1251. Il Consiglio di una grande città si compone di solito di due Sezioni o Camere: una di assessori ed una di consiglieri, diverse fra

Digitized by Google

loro come le due Camere di un Parlamento, sia pel numero che per la vastità dei collegi che rappresentano. Nella maggior parte delle città dello Stato di New York esiste una sola Camera che si chiama Comitato degli assessori o Consiglio comunale.

1252. Questi uffici costituiscono il potere legislativo o meglio regolamentare e finanziario della città. Sino ad un'epoca recente esercitavano la loro azione su tutta l'amministrazione in quanto potevano rifiutarle i fondi, e partecipavano direttamente alla nomina dei funzionarî subalterni della città, cioè di tutti quelli che non erano eletti dal popolo. I funzionarî principali, in ciascuna città erano generalmente elettivi; tutti gli altri venivano nominati dal sindaco, salvo conferma del Consiglio comunale. La tendenza della legislazione recente nell'ordinamento dell'amministrazione delle città è di concentrare il potere esecutivo e per conseguenza la relativa responsabilità nelle mani del sindaco, lasciando al Consiglio soltanto il potere di fare i regolamenti e controllare le finanze. Alcuni Statuti recenti estesero il potere del sindaco sino ad attribuirgli la nomina dei titolari dei più importanti uffici amministrativi della città. Lo Stato di New York, con la Costituzione del 1894, ha dato ai sindaci delle sue città un *veto* sospensivo sulla legislazione dello Stato in materia municipale. I progetti di legge locali devono essere approvati dai sindaci delle città alle quali si riferiscono; se non sono approvati, il Parlamento può rinnovare il suo voto a maggioranza, ed annulla così il *veto* dei sindaci.

1253. Amministrazione scolastica. — Dove esistono scuole pubbliche vi è un'altra speciale circoscrizione, il distretto scolastico. Le Contee sono divise in distretti scolastici e allo stesso modo sono divisi anche i Comuni. In ogni caso, ciascun distretto ha speciali amministratori, che presiedono all'istruzione pubblica, per guisa che in nessuno Stato esiste un sistema uniforme; salvo che dove prevale l'istituzione del Comune il popolo partecipa più largamente all'amministrazione delle scuole col mezzo delle Assemblee distrettuali ed ha maggiori poteri sulle tasse locali.

1254. Nella Nuova Inghilterra venne in questi ultimi anni scomparendo il distretto scolastico, essendo stato in parecchi Stati assorbito dal Comune. Così nel Maine, nel New Hampshire, nel Connecticut l'amministrazione scolastica venne trasferita dai funzionarî del distretto a quelli del Comune che diventò pure circoscrizione scolastica. Nel Massachusetts il sistema del distretto scolastico venne abbandonato nel 1882 per affidare l'amministrazione delle scuole al Comune. La stessa sostituzione avvenne qua e là anche fuori della Nuova Inghilterra, per esempio in Pennsilvania.

1255. Nel Nord-Ovest le scuole sono mantenute in generale con tre diverse rendite, che derivano dalle terre assegnate a tal fine a ciascun Comune dal Governo federale, da una tassa scolastica generale i cui prodotti sono divisi fra i Comuni e distri-

Digitized by Google

buiti poi dalle rispettive Autorità fra i suoi distretti, infine, da tasse prelevate dai direttori del distretto. Nella Nuova Inghilterra le scuole sono in generale mantenute con una tassa di Stato e con una speciale tassa comunale. Nel Sud, col sistema delle Contee, non esiste alcuna tassa generale, salvo, per eccezione, nelle grandi città. Nella maggior parte dei casi, nella regione del Nord-Ovest, il distretto scolastico coincide come circoscrizione territoriale col Comune civile, sebbene abbiano ordinamento distinto.

1256. Il controllo è dovunque insufficiente per mancanza di accentramento. I sopraintendenti degli Stati e le altre Autorità scolastiche centrali non hanno sufficienti poteri amministrativi (n. 1205); i sovrintendenti delle Contee di rado sono autorevoli; gli amministratori e i Comitati dei Comuni hanno soltanto poteri di controllo ed attribuzioni consultive; i direttori delle circoscrizioni meno importanti hanno la maggiore autorità effettiva, e possono liberamente spendere anche il prodotto delle tasse generali. Così avviene che le condizioni richieste per la nomina dei professori sono dovunque diverse, come sono diversi i metodi di scelta, i programmi degli studî e i risultati che se ne ottengono.

1257. Imposte. — Il carattere prevalente del sistema dei tributi locali agli Stati Uniti è l'angustia dei limiti loro assegnati dalle costituzioni e dalle leggi. Nessuna Autorità locale, di regola, può imporre tasse che superino una certa percentuale del valore della proprietà nella circoscrizione. Nelle Contee, i funzionarî devono provvedere anche alla ripartizione delle tasse deliberate dal Parlamento per tutto lo Stato; gli uffici delle Contee prelevano queste tasse insieme a quelle della Contea e con gli stessi criterî di ripartizione. Dove esistono i Comuni vi è un gradino di più; i ruoli delle tasse, sia per lo Stato che per la Contea, vengono esatti dal Comune, secondo i criterî dei loro agenti delle imposte.

1258. Gli Stati cercano di ripartire le imposte con criterî uniformi. L'Autorità superiore della Contea costituisce un ufficio di ripartizione conforme ai dati trasmessi dagli agenti dei singoli Comuni; al disopra di questi uffici di Contea vi è in generale un ufficio di ripartizione statale, il quale esamina gli appelli relativi a tale riparto. A questi uffici è sempre consentito di appellare dalle decisioni degli agenti locali. Ma il sistema ebbe appena un successo parziale, essendosi dimostrato insufficiente ad evitare nelle ripartizioni numerose diversità e frequenti disuguaglianze, anche perchè gli agenti vanno a gara nel cercare che sui rispet-

Digitized by Google

tivi distretti venga a gravare il minor onere possibile delle tasse generali.

1259. Avvertenze generali sull'amministrazione locale. — Giova notare ancora i seguenti punti nel sistema dell'amministrazione locale del nostro paese:

1° Anzitutto, al di fuori delle città, dei grandi borghi e dei distretti urbani speciali separati non esistono Assemblee rappresentative con potere di fare regolamenti. Quasi dovunque i funzionarî degli uffici locali hanno soltanto poteri esecutivi ed agiscono negli stretti limiti determinati dalle leggi.

2° Dove esistono Assemblee locali con potere di fare regolamenti, devono conformarsi ad una precisa legge costituzionale, cioè a statuti che per la loro natura sono molto simili alle Assemblee legislative degli Stati medesimi.

3° L'azione centrale delle Autorità locali consiste nella facoltà di assicurare l'applicazione degli Statuti e delle leggi generali col mezzo dei tribunali ordinarî; non esistono uffici centrali dell'amministrazione locale con poteri discrezionali.

4° Infine, per quanto riguarda gli organi centrali dello Stato, l'amministrazione locale sotto l'aspetto amministrativo è la parte più viva del nostro sistema; ove si paragonino al Governo federale o alle Autorità locali, i Governi degli Stati non solo mancano di vitalità, ma neanche hanno una sufficiente importanza e il posto che dovrebbero avere. Le loro funzioni legislative sono abbastanza serie, ma troppo scarsa l'Autorità amministrativa.

Il Governo federale.

1260. La Costituzione degli Stati Uniti — non contiene tutte le norme sull'ordinamento del Governo federale. Essa crea un Congresso coi poteri legislativi d'un Governo generale, un Presidente incaricato di eseguire le leggi votate dal Congresso e una Corte Suprema, il più alto tribunale dello Stato, con l'incarico di determinare gli atti leciti ai privati, ai Governi degli Stati ed alle Autorità federali, secondo la Costituzione e le leggi vigenti nell'Unione. La Costituzione regola in parte anche l'ordinamento del Congresso, ma nulla dispone sull'esercizio del potere legislativo, sul modo nel quale il Presidente deve esercitare le sue alte funzioni, sui funzionarî e sui tribunali inferiori dai quali è assistita la Corte Suprema nel compimento del suo ufficio. Questi particolari sono lasciati alle leggi ordinarie, che hanno perciò una parte molto importante nella determinazione del Governo.

1261. La Costituzione pone le basi principali del sistema. Queste hanno lo stesso solido fondamento delle Costituzioni degli Stati, cioè l'approvazione del popolo. Elaborata da una Convenzione federale,

Digitized by Google

adottata da Convenzioni rappresentative dei singoli Stati, tiene un posto a parte accanto alla legislazione ordinaria, sia per il carattere, sia per le sue speciali sanzioni.

1262. Emendamenti alla Costituzione. — La Costituzione può essere modificata col consenso di due terzi dei membri del Congresso e di tre quarti di quelli degli Stati. Gli emendamenti possono essere proposti in due modi: 1° due terzi dei membri di ciascuna Camera possono unirsi per dichiarare la necessità di un emendamento; 2° ovvero i Parlamenti di due terzi degli Stati possono chiedere al Congresso, con una petizione, la convocazione di una Convenzione generale per esaminare gli emendamenti proposti ed aggiungerne altri ove creda. In entrambi i casi, il metodo di adozione è identico; l'emendamento viene presentato agli Stati per essere votato dai loro Parlamenti o da Assemblee costituenti convocate a tal fine in ciascuno di essi, come viene determinato dal Congresso. Gli emendamenti approvati da tre quarti degli Stati diventano parte integrante della Costituzione.

1263. I quindici emendamenti della Costituzione sono stati tutti proposti dal Congresso. Dopo lo scioglimento della grande Assemblea che ha elaborata la Costituzione nel 1757 non è stata convocata alcuna Assemblea costituente.

1264. La nostra Costituzione è più difficile ad essere emendata di qualsiasi altra Costituzione scritta d'Europa. In Germania, come abbiamo veduto (n. 499), la Costituzione imperiale può essere modificata come una legge ordinaria, colla differenza che bastano i voti contrarî di 14 sui 58 membri del *Bundesrath* perchè l'emendamento debba considerarsi come respinto. In Francia gli emendamenti costituzionali sono votati come leggi ordinarie, salvo che le due Camere si riuniscono a Versailles in Assemblea nazionale (nn. 411, 412). Nella Svizzera devono essere approvati dalle due Camere del Parlamento federale, dal voto del popolo a maggioranza e dalla maggioranza dei Cantoni (n. 698). In Inghilterra non esiste alcuna differenza fra leggi costituzionali e leggi ordinarie (n. 916). Più innanzi (Cap. XII) saranno esposte con maggior precisione queste diversità costituzionali tra i varî Stati moderni.

1265. Il Territorio federale — comprende due parti distinte: 1° il distretto di Columbia che dipende esclusivamente dalla Nazione come sede del suo Governo e gli arsenali dell'esercito e della marina acquistati dalla Confederazione e ceduti dagli Stati alla sua giurisdizione a scopi militari; 2° la grande proprietà nazionale costituita dai territorî che le Autorità federali amministrano in nome della Nazione e che si considerano come il germe dei nuovi Stati.

Digitized by Google

1266. Il distretto di Columbia. — Sarebbe stato un grave inconveniente per il Governo federale non possedere un proprio territorio sul quale erigere gli edifici del Governo, delle Amministrazioni federali e del Parlamento, che non possono dipendere da un singolo Stato o da Autorità locali. La Costituzione attribuì pertanto al Congresso la sovranità esclusiva sopra un territorio di non oltre dieci miglia quadrate, che lo Stato designato doveva mettere a disposizione del Governo federale. Conforme a questa disposizione, il Maryland e la Virginia accordarono subito il territorio necessario, essendosi deciso che il Governo federale si stabilirebbe sulle rive del Potomac. Una parte di questo territorio diventò il distretto di Columbia ed ivi furono costruiti gli edifici federali. Nel 1800, dopo che vi si era già stabilita l'Amministrazione federale, venne creata la città di Washington.

1267. Il primo Congresso degli Stati Uniti si riunì a New York; ivi venne insediato Giorgio Washington e si organizzò il Governo. Nel 1790 si deliberò che il Congresso e i funzionarî federali si riunirebbero a Filadelfia per dieci anni, come aveva fatto quasi sempre il Congresso continentale; poi si trasferirebbero nel distretto specialmente designato a residenza del Governo federale.

1268. La creazione di questo distretto federale è una particolarità del nostro sistema politico. Berlino è la capitale della Prussia, non la sede e tanto meno una dipendenza esclusiva del Governo imperiale. Berna è territorio cantonale, non federale. Il nostro Governo si troverebbe nelle stesse condizioni di quello della Germania o della Svizzera se le Autorità federali dell'Unione fossero ospiti dello Stato di New York o di Pennsilvania.

1269. Gli Arsenali di guerra e di marina, i forti e i fari eretti dal Governo federale in varie parti dell'Unione sono costruiti su terreni che il Governo federale acquista per lo più da privati. Gli Stati dai quali questi terreni dipendono lasciano al Governo federale piena e completa giurisdizione su di essi, limitandosi a stabilire che il loro diritto sovrano rivivrebbe qualora i terreni non fossero più destinati ai bisogni militari dell'Unione.

1270. I Territorî. — Il vasto dominio nazionale è stato diviso, sotto la direzione del Congresso, in sezioni di diversa superficie equivalente per lo più a quella dei grandi Stati, qualche volta anche più grande, senza mai raggiungere l'estensione del Texas. Queste parti, in mancanza d'una migliore denominazione, si chiamarono Territorî e i loro Governi vennero ordinati con leggi federali. Così i governatori e i giudici furono nominati dal Presidente. Collo sviluppo della popolazione, quando parve che dessero sufficienti guarentigie di ordine, ebbero facoltà di eleggere

Digitized by Google

Parlamenti con l'incarico di fare leggi da sottoporre all'approvazione del Congresso; infine, continuando il loro sviluppo, ebbero poteri analoghi a quelli degli altri Stati, e compiuta così la loro evoluzione venivano ammessi come Stati nell'Unione.

1271. Sino al 1803 il territorio degli Stati Uniti comprendeva le regioni situate a destra del Mississippi già proprietà dei tredici Stati primitivi cedute al Governo federale. Nel 1803 venne acquistata la vasta regione che si chiamava allora Luigiana; nel 1848 venne conquistata una parte del Messico, e nel 1852 si ebbero per accordi le regioni del litorale Pacifico, quando già nel 1848 erano stati riconosciuti i diritti degli Stati Uniti sulla regione dell'Oregon.

1272. I palazzi delle poste, dei tribunali federali, delle dogane e altri edifici costruiti e posseduti dal Governo generale nelle varie parti del paese appartengono ad esso come proprietà di un ente qualsiasi e i terreni sui quali sono edificati non si considerano come territorî federali.

1273. Il Congresso. — Nel Governo federale, come negli Stati, il potere legislativo appartiene ad un Parlamento che ha il nome speciale di Congresso e si compone del Senato e della Camera dei deputati o rappresentanti. La due Camere del Congresso hanno caratteri diversi; il Senato differisce dalla Camera non solo per il numero dei membri, ma per il principio secondo il quale si compone. Il Senato rappresenta il principio federale e i suoi membri i singoli Stati. La Camera dei deputati rappresenta invece il principio nazionale, fondamento del Governo, e i singoli deputati rappresentano pertanto il popolo.

1274. Il Senato — si compone di due rappresentanti per ciascuno Stato e poichè gli Stati sono 45, vi sono 90 senatori (1). I due senatori sono eletti per sei anni dal Parlamento dello Stato che rappresentano; può essere eletto chiunque sia cittadino degli Stati Uniti da nove anni almeno, abbia raggiunta l'età di trent'anni e al momento della elezione risieda nello Stato.

1275. La Costituzione dispone che il Senato nella sua prima seduta deve dividere a sorte i proprî membri in tre gruppi; quelli del primo venivano a scadere dopo due anni, quelli del secondo dopo quattro, quelli del terzo dopo sei; con questa riserva ogni senatore sarebbe poi stato eletto per sei anni, mentre il Senato si rinnova per terzo ogni due. A questa maniera il Senato ha una vita continuativa, imperocchè le elezioni possono mutare al massimo un terzo dei suoi componenti.

1276. Il Senato, come si è detto, è la Camera federale del Congresso. I senatori rappresentano gli Stati dell'Unione. Tuttavia non sono i delegati dei loro Governi, non possono esser loro

(1) Nel 1919 sono 96 per i 48 Stati.

Digitized by Google

date istruzioni o mandati imperativi, come ai membri del *Bundesrath* tedesco, nè dalle Autorità degli Stati (n. 501) nè dai Parlamenti che li eleggono. Ciascun senatore vota secondo la propria opinione personale, per guisa che si può affermare che essi pure non rappresentano i Governi, ma i popoli degli Stati, considerati come corpi politici.

1277. I due senatori dello Stato non sono tenuti a votare insieme, appunto perchè il mandato non è imperativo come nel *Bundesrath* tedesco (n. 501) e come lo era nel Congresso della Confederazione americana (n. 1068). Il senatore rappresenta lo Stato da solo, non insieme al proprio collega.

1278. L'uguale rappresentanza degli Stati al Senato è più strettamente conforme al principio federale che non sia la rappresentanza proporzionale degli Stati tedeschi al *Bundesrath;* invece la norma posta in Germania per cui i rappresentanti di ciascuno Stato votano insieme, si può considerare come più strettamente conforme all'idea federale del voto individuale ammesso nel Senato americano.

1279. Il Vice-presidente degli Stati Uniti — ha la presidenza del Senato, sebbene non ne faccia parte, e non ha altro da fare. Vota solo quando si trovano di fronte due partiti uguali e il suo voto è necessario a determinare la maggioranza. Se il Presidente muore, dà le dimissioni o perde il suo potere in seguito ad un processo di *impeachment*, gli succede senz'altro il Vice-presidente.

1280. Ordinamento del Senato. — Il Senato determina le norme della propria procedura interna; il Vice-presidente le applica, in tutto quanto riguarda l'ordinamento interno dell'Assemblea. I senatori vengono divisi in Commissioni o Comitati permanenti, cioè in gruppi distinti, ciascuno dei quali prepara una parte del lavoro legislativo. Il Senato non avrebbe tempo nè modo di esaminare i precedenti e i particolari, i meriti e gli inconvenienti di tutte le questioni che gli vengono presentate; questi Comitati compiono siffatto esame preliminare prima della discussione e del voto. Qualsiasi proposta deve essere rinviata al Comitato permanente competente su di essa; il Comitato la esamina, la raffronta ad altre proposte in corso sul medesimo argomento e presenta una relazione sulla proposta stessa, sulle modificazioni che stima conveniente introdurvi e su quanto altro vi si riferisce.

1281. Così vi è un Comitato di finanza al quale si rinviano le questioni tributarie; un Comitato delle spese che esamina tutte le questioni relative alla destinazione delle entrate; un Comitato delle ferrovie che si occupa delle questioni relative; un Comitato degli affari esteri che esamina tutto ciò che concerne le relazioni degli Stati Uniti coi Governi esteri, ecc. ecc.

Digitized by Google

1282. Influenza dei Comitati permanenti. — Questi Comitati hanno una grande influenza sui lavori del Senato. Il Senato segue naturalmente le loro idee, perchè ciascun Comitato conosce le questioni di cui si occupa meglio degli altri senatori. Questo ordinamento è essenziale all'azione legislativa del Senato; un'Assemblea legislativa imponendo a sè medesima un metodo di lavoro, si assicura non solo della maggior perfezione della sua forma esterna, ma altresì del miglior contenuto. Nei grandi sistemi di Governo, ad eccezione del nostro, questa azione legislativa è per lo più diretta dai ministri, cioè dal potere esecutivo, al quale è affidato il Governo; il nostro sistema affida la direzione del lavoro allo stesso Parlamento o piuttosto a distinti gruppi de' suoi membri, ed i risultati dimostrano quale sia la sua estrema importanza.

1283. Il Senato e il potere esecutivo. — I Comitati servono anche a chiedere al Governo ogni desiderabile notizia per i lavori del Senato. Siccome il potere esecutivo è affatto separato dal Congresso, riesce talvolta difficile al Senato conoscere col mezzo dei suoi Comitati l'esatto andamento degli affari nelle varie amministrazioni. L'azione delle due Camere riguardo a talune questioni si regola secondo le notizie che può avere intorno all'andamento delle singole amministrazioni dello Stato. Il Senato, al pari della Camera, può rivolgere al potere esecutivo tutte le interrogazioni che crede per mezzo dei suoi Comitati, come può richiedere speciali relazioni scritte su determinati argomenti. Così in materia di finanza, il Comitato di finanza e il Senato possono chiedere notizie al Tesoro. Ma non è sempre facile ottenere risposte complete e precise a queste interrogazioni, perchè i funzionarî del Governo non sono responsabili dei loro atti davanti alle Camere. I funzionarî appartengono ad un ramo del Governo affatto distinto e indipendente; soltanto un reato per cui possano essere messi in istato d'accusa (*impeachment*) li può trascinare davanti alle Camere. Così avviene che gli stessi Comitati trovino di frequente gravi ostacoli nelle loro indagini, mentre in altri sistemi di Governo, come abbiamo veduto (nn. 427, 428, 533, 580, 670, 868, 871, ecc.) i ministri possono sempre essere interrogati e interpellati nei Parlamenti coi quali si trovano a continuo contatto.

1284. Il Senato, in assenza del Vice-presidente, può eleggere fra i suoi membri un Presidente *pro tempore*, destinato a prenderne il posto.

1285. La Camera dei deputati — non rappresenta gli Stati, ma il popolo; lo rappresenta però non in complesso, bensì Stato per Stato. La rappresentanza è proporzionale alla popolazione dello Stato: nessun collegio può essere composto di frazioni di Stati diversi.

1286. Il Congresso determina per legge il numero totale dei deputati e li ripartisce fra gli Stati in proporzione alla popolazione. Ciascuno Stato viene diviso dal proprio Parlamento in altrettanti collegi quanti sono i deputati ad esso assegnati. La

Digitized by Google

Costituzione poneva la sola condizione che non vi potesse essere più di un deputato per trentamila abitanti. La prima Camera della nostra Repubblica comprendeva infatti sessantacinque deputati, in ragione di uno ogni 30.000 abitanti. Naturalmente aumentò il numero dei deputati e diminuì la proporzione con la popolazione in seguito all'aumento di questa. Ad ogni decennio si procede al censimento generale della popolazione e in seguito ad esso viene rinnovata anche la circoscrizione elettorale.

1287. Negli Stati che hanno un solo deputato questo viene scelto dagli elettori di tutto lo Stato. Anche in altri Stati è avvenuto che uno o più deputati siano stati eletti dallo Stato intero, in seguito ad una nuova circoscrizione o per altri motivi.

1288. I deputati sono (1903) 357, uno per 173.905 abitanti (1). Quando uno Stato ha un certo numero di abitanti superiore al multiplo di questo numero, gli viene assegnato un deputato in più; così se uno Stato ha quattro volte 173.905 abitanti più una frazione che non raggiunga questa cifra, gli vengono assegnati cinque deputati invece di quattro. In ogni caso, anche se uno Stato non ha 173.905 abitanti gli viene assegnato un deputato, perchè, secondo la Costituzione ogni Stato deve averne almeno uno. Quando lo Stato, oltre al multiplo suddetto, ha una considerevole frazione, gli viene assegnato un deputato di più perchè la proporzione è stabilita per Stati non sulla popolazione complessiva del paese, e con questo sistema non riesce praticamente possibile una esatta suddivisione proporzionale. Il Congresso determina un nuovo riparto in seguito a ciascun censimento decennale, procedendo ad una nuova circoscrizione elettorale in base al medesimo.

1289. Le elezioni alla Camera. — Può essere eletto deputato chiunque abbia venticinque anni, sia da sette anni almeno cittadino degli Stati Uniti ed abiti nello Stato dove viene eletto. Il mandato dura due anni, e per due anni è eletta l'intera Camera, la quale viene rinnovata integralmente, non già parzialmente come il Senato.

1290. Sebbene il Senato abbia, come si è detto, una specie di vita continuativa si parla ordinariamente di varî Congressi (Legislature) come se ogni due anni venisse scelta non solo una nuova Camera dei deputati, ma un nuovo Congresso. Così il Congresso del 1901-1903 è il 57°, perchè la Camera dei deputati è la 57ª eletta dopo che venne istituito il Governo degli Stati Uniti.

1291. La Costituzione e le leggi federali non determinano le condizioni per essere elettore federale. La Costituzione dispone soltanto che possono votare nelle elezioni dei deputati degli

(1) Nel 1919 sono 435, uno per 211.430 abitanti.

Digitized by Google

Stati Uniti tutti coloro che secondo la Costituzione e le leggi del proprio Stato hanno diritto di voto per i membri della Camera più numerosa. Il diritto elettorale è pertanto regolato dalle leggi dei singoli Stati.

1292. Secondo il quattordicesimo emendamento introdotto nella Costituzione nel 1866-1868 gli Stati hanno accordato il diritto elettorale a tutti i cittadini maschi adulti. Dispone infatti che nel caso in cui uno Stato rifiuti a cittadini maschi che abbiano compiuto i ventun'anni il diritto di votare nelle elezioni dei membri della Camera più numerosa dello Stato, e per conseguenza per i deputati al Congresso, tranne che per condanna penale, la sua rappresentanza al Congresso viene diminuita in proporzioni uguali a quelle tra il numero dei cittadini così esclusi dal diritto elettorale, e il totale dei cittadini maschi adulti dello Stato. Vero è che siffatta disposizione riuscì poco meno che inutile; in pratica le Autorità federali non hanno potuto applicarla in alcun modo.

1293. Ordinamento della Camera. — La Camera, come il Senato, ha le sue norme di procedura relative al numero ed alle attribuzioni dei proprî funzionari e ai suoi lavori; anche la Camera ha numerosi Comitati permanenti, che sono però nominati dal Presidente della Camera, enorme potere per cui lo *speaker* è uno degli uomini più autorevoli del Governo federale. Imperocchè i Comitati della Camera hanno influenza anche maggiore di quelli del Senato sugli affari loro sottoposti, esercitando un'azione effettiva su tutto il lavoro della Camera.

Il Senato, assemblea relativamente poco numerosa, ha il tempo di studiare a fondo le relazioni dei suoi Comitati e di formulare le proprie conclusioni. Ma la Camera è troppo numerosa per lavorare molto in seduta plenaria, per cui si lascia guidare dai proprî Comitati, dando al potere del Presidente per costituirli una grande importanza. Egli forma i Comitati e i Comitati determinano l'azione della Camera. Si aggiunga che il Presidente formula anche le norme della procedura da seguire nell'esame degli affari nella sua qualità di Presidente del Comitato del regolamento che si compone del Presidente stesso e di due assistenti. Questo Comitato determina anche l'ordine del giorno della Camera e il Presidente ha facoltà di rifiutare la parola a chi mancasse di rispetto al programma da lui enunciato.

1294. Lo straordinario potere dello *speaker* fa sì che la sua elezione è l'avvenimento principale del Congresso; il presidente viene sempre eletto in previsione di quello che farà per costituire i varî Comitati, e per determinare o modificare le norme di procedura.

1295. La Camera dei deputati non ha un Presidente designato dalla Costituzione, lo elegge da sè e gli viene attribuito lo stesso nome del

Digitized by Google

Presidente della Camera dei Comuni inglese. È noto che in Inghilterra venne chiamato *speaker* (oratore, colui che parla) perchè una volta, quando i Comuni si presentavano al Re per esporgli le loro ragioni o per rispondere alle sue richieste, il Presidente era incaricato di prendere la parola in loro nome. Lo stesso nome si usa nelle Assemblee legislative delle Colonie inglesi, od almeno in quelle dove prevalsero le consuetudini legislative della madre patria.

1296. La Camera ha numerosi Comitati permanenti; tutti i deputati sono membri di uno o dell'altro ed anche di parecchi; ma molti Comitati hanno poco o nulla da fare. Alcuni si continuano a nominare mentre, secondo le modificazioni introdotte nel regolamento, non hanno più alcuna attribuzione. Uno dei più importanti è quello delle spese (*appropriation*), incaricato di esaminare i preventivi delle spese federali; avendo la precedenza per le proprie relazioni, esercita nella Camera una vera supremazia. I preventivi di spese che si riferiscono alla marina o all'esercito, secondo norme recenti, sono sottratti all'esame del Comitato delle spese e rinviati agli speciali Comitati dell'esercito e della marina. Non minore importanza ha il Comitato delle entrate, incaricato di tutti i progetti e i preventivi relativi alle imposte, sebbene il suo lavoro sia meno grave. Lo *speaker* cerca in ogni modo che questi Comitati sieno costituiti in guisa da rispondere al loro fine ed esercita col mezzo di essi una grande influenza.

1297. Alcuni membri della Camera, in seguito ai loro lunghi servizî ed all'esperienza parlamentare, hanno acquistato una specie di diritto di far parte dei Comitati più importanti e la consuetudine vuole che in ogni Comitato siano rappresentati i due partiti. Ma se a questo modo viene limitato l'assoluto potere del Presidente, egli può sempre seguire le sue preferenze.

1298. La Camera e il Senato dipendono dai Comitati permanenti quando devono chiedere notizie sugli affari del Governo e sulla politica delle Amministrazioni dello Stato. La Camera non è meno impacciata del Senato per la difficoltà delle relazioni con queste amministrazioni. Esse possono comunicare colla Camera soltanto rispondendo alle sue domande e la Camera può chiedere il loro parere col mezzo dei suoi Comitati o domandando relazioni scritte su argomenti speciali.

1299. Le leggi del Congresso. — Per diventare legge (*act*) un progetto dev'essere votato dalle due Camere e firmato dal Presidente. Tale è l'ordinario procedimento legislativo, ma il Presidente può rifiutare la sua firma. In tal caso la legge respinta può tornare alla Camera e subirvi un nuovo esame, dopo il quale diventa legge anche contro il voto del Presidente se è approvata da due terzi dei senatori e dei deputati. Il Presidente ha tempo dieci giorni per decidersi; se entro questo termine non prende alcuna decisione, il progetto diventa legge. Se nello stesso termine non comunica al Congresso con un messaggio speciale il

Digitized by Google

rifiuto di apporre la sua firma al progetto, rinviandolo alle Camere donde è venuto ed esponendo le ragioni del rifiuto, il progetto diventa legge quando in ciascuna Camera sia votato a maggioranza di due terzi.

1300. Un progetto diventa dunque legge in tre modi: *a*) quando abbia l'approvazione della maggioranza in ciascuna Camera e la firma del Presidente entro i dieci giorni dall'ultimo voto; *b*) quando sia votato in ciascuna Camera e il Presidente non si pronunci entro dieci giorni dall'ultimo voto: *c*) quando, dopo il rifiuto del Presidente di firmarlo entro i suddetti dieci giorni, il progetto sia votato da due terzi dei membri di ciascuna Camera. Se il Congresso si aggiorna prima che sieno spirati i dieci giorni lasciati al Presidente per la firma dei progetti a lui sottoposti, i progetti stessi decadono, a meno che egli non li firmi prima dell'aggiornamento.

1301. Le due Camere possono mandare a cercare i membri assenti o deliberare di aggiornarsi, ma nessun'altra decisione possono prendere se non è presente la maggioranza dei membri; questa maggioranza in tutti i nostri Parlamenti federali e statali è il *quorum* necessario.

1302. Nei Parlamenti esteri il *quorum* è molto inferiore alla maggioranza; alla Camera dei Comuni d'Inghilterra è infatti di quaranta deputati, mentre il numero totale dei deputati inglesi è di 670.

1303. Si intende che i progetti di legge devono essere votati da due terzi dei membri presenti della Camera. I progetti respinti dal Presidente secondo la Costituzione devono invece essere votati dai due terzi di tutti i membri di ciascuna Camera.

1304. Un progetto di legge può avere origine indifferentemente nell'una o nell'altra Camera, ma le leggi tributarie devono prima essere presentate alla Camera dei deputati; il Senato ha però podestà di emendarle come gli altri progetti della Camera.

1305. Se una Camera vota un progetto di legge e l'altra lo modifica, gli emendamenti devono essere approvati dalla Camera donde è venuto prima di inviarlo al Presidente per la sua firma. Se le due Camere non riescono a mettersi d'accordo su di un emendamento, ciascuna nomina un Comitato e i due così costituiti si riuniscono in un Comitato unico per mettersi d'accordo e sottoporre un nuovo emendamento alle due Camere.

1306. Il potere giudiziario federale: sua giurisdizione. — Il potere giudiziario degli Stati Uniti è così composto: una Corte Suprema (*Supreme Court*), nove Corti d'appello di circuito (*Circuit Courts of appeal*), nove Tribunali di circuito (*Circuit Courts*), 68 Tribunali distrettuali (*District Courts*) e un Tribunale dei ricorsi (*Court of claims*). L'ordinamento e le funzioni del potere giudi-

Digitized by Google

ziario non si fondano su norme costituzionali, come per gli altri poteri dello Stato, ma sulla legge ordinaria. La Costituzione dichiara, che « il potere giudiziario degli Stati Uniti è attribuito ad una Corte Suprema e ai tribunali inferiori che saranno di volta in volta istituiti dal Congresso », ed aggiunge « che i giudici della Corte Suprema e dei tribunali inferiori conservano il loro ufficio sino a che fanno il loro dovere, e percepiscono per il loro servizio un compenso che non può essere diminuito per tutta la durata della carica ». Dispone altresì che il potere giudiziario del Governo federale si estende a tutte le cause fondate sulla legge o sull'equità che possono essere iniziate sotto l'impero della Costituzione, delle leggi e dei trattati degli Stati Uniti; a tutte le cause concernenti ambasciatori, ministri plenipotenziarî e consoli, ovvero concernenti l'Ammiragliato o la Marina; alle cause tra due o più Stati, tra uno Stato e i cittadini di un altro quando lo Stato sia attore, fra cittadini di Stati diversi, fra cittadini del medesimo Stato che rivendichino terre concesse da Stati diversi, fra uno Stato e i suoi cittadini; infine alle cause di Stati o di cittadini con sudditi esteri. La Costituzione dichiara altresì che nelle cause concernenti ambasciatori, ministri plenipotenziarî e consoli, e in quelle nelle quali uno Stato è parte, la Corte Suprema giudica in prima istanza; in tutti gli altri casi ha soltanto una giurisdizione d'appello « con le eccezioni e secondo le norme che dal Congresso saranno determinate ».

1307. Il potere giudiziario federale è pertanto istituito in guisa da comprendere due specie di cause distinte: *a*) quelle nelle quali è evidente che l'Autorità federale e non quella di uno Stato deve pronunciarsi per la natura delle questioni controverse, come avviene nei processi concernenti l'Ammiragliato e la Marina in quanto le acque navigabili dipendono esclusivamente dalle Autorità federali e come avviene delle cause fondate nella Costituzione, nelle leggi, nei trattati degli Stati Uniti o in concessioni fra loro non conciliabili accordate da varî Stati; *b*) quelle nelle quali, data la natura delle parti in causa, non può essere ammessa la giurisdizione dei tribunali locali, per esempio le cause relative agli ambasciatori esteri, accreditati presso il Governo degli Stati Uniti, e che godono di privilegi derivanti dalla sovranità degli Stati che rappresentano; infine le cause nelle quali i tribunali locali non possono avere completa giurisdizione, atteso il domicilio delle parti, come quando si trovano di fronte a cittadini di Stati diversi. Il cittadino di uno Stato può citare quello di un altro davanti ai tribunali del suo ultimo domicilio, ma la causa dev'essere rinviata ai tribunali federali.

1308. Il Congresso superiore al potere giudiziario. — Queste disposizioni della Costituzione lasciano al Congresso piena ed

Digitized by Google

assoluta facoltà di ripartire le accennate attribuzioni giudiziarie fra i tribunali che deve organizzare, ed anche di affidarne loro alcune a preferenza di altre. La Costituzione determina, in altre parole, la sfera d'azione del potere giudiziario federale, mentre il Congresso delibera in quale parte di questa sfera, con quali tribunali, secondo quali regole e con quali limiti debba effettivamente agire.

1309. Il Congresso determina non solo quali tribunali debbano essere istituiti, e di quanti giudici debba esser composta la stessa Corte Suprema, ma altresì gli stipendî, la procedura e i loro doveri specifici nell'amministrazione della giustizia. Il Congresso può del pari determinare, ove creda, le condizioni che si devono chiedere per la nomina a giudici della Corte Suprema.

1310. La giustizia federale. — Conforme alle sue attribuzioni, il Congresso ha fatta la legge sull'ordinamento giudiziario del settembre 1789 (*Judiciary Act*), con le successive modificazioni il cui assieme costituisce il nostro ordinamento giudiziario. La Corte Suprema, come è ora costituita, si compone di un Presidente (*Chief justice*) e otto giudici aggiunti (*associate justices*). Tiene Sessioni annue nella città di Washington, che cominciano dal secondo lunedì di ottobre. Il *quorum* si compone di sei giudici. Subito dopo la Corte Suprema vengono due serie di Corti di circolo (*Circuit Courts*), distinte col nome di Corti di circolo e Corti d'appello di circolo. Le Corti di circolo sono in teoria tribunali che si riuniscono nelle varie parti del paese, composti ciascuno di un giudice della Corte Suprema; nel fatto questa deve attendere a così numerosi ed importanti affari, che i giudici non possono tenere regolarmente le Corti di circolo. Il territorio degli Stati Uniti è diviso in nove circoli, e a capo di ciascuno viene designato dalla Corte stessa uno dei suoi giudici; si nominano inoltre speciali giudici di circolo indipendenti da quelli, che tengono udienze a parte, in una sezione del circolo, mentre il giudice della Corte Suprema siede in un'altra. Vi sono ora tredici giudici ordinarî di circolo, in quanto il primo, il terzo, il quarto, il quinto e il sesto circolo hanno un giudice ciascuno, il secondo, il settimo, l'ottavo e il nono ne hanno due. I nove circoli sono divisi in sessantotto distretti; questi, al pari dei collegi elettorali per le elezioni politiche, non sono mai composti di territorî di Stati diversi; ciascun distretto ha un tribunale. Alcuni Stati meno popolati costituiscono un unico distretto, altri due, altri, per la maggior quantità di affari, sono divisi in tre. I tribunali distrettuali, e sono gl'infimi tribunali federali, hanno

Digitized by Google

giudici speciali. Le Corti di circolo tengono seduta successivamente nei varî distretti; ciascun giudice della Corte Suprema deve tener seduta in ogni distretto del proprio circolo almeno una volta ogni due anni.

1311. Corte d'appello. — Una legge del 1891 istituì in ciascun circolo una Corte d'appello per sfollare la grande quantità di cause che rendeva pressochè impossibile l'azione della Corte Suprema. La Corte d'appello è costituita in ogni circolo da un giudice della Corte Suprema e due giudici di circolo o da un giudice di circolo ed uno di distretto; vi sono inoltre nove giudici di circolo supplementari per assicurare il buon andamento del servizio. La Corte d'appello del circolo è sola competente a giudicare sugli appelli contro le decisioni della Corte di circolo e dei tribunali di distretto nei processi civili dove la controversia supera il valore di 25 mila lire it. nei processi di competenza dei tribunali federali, a cagione del carattere o del domicilio delle parti, in quelli relativi ai brevetti di invenzione, alle imposte, alla marina, infine nei processi penali meno importanti. In tutti i casi la Corte Suprema può rivendicare la propria competenza con un'ordinanza di *certiorari* o altrimenti; la Corte d'appello di circolo può a sua volta rinviare alla Corte Suprema le cause che ritiene di sua competenza. Dalle sentenze d'una Corte d'appello di circolo, si può appellare alla Corte Suprema in materia di giurisdizione, su questioni costituzionali, su questioni esclusive ai trattati federali, qualunque sia l'interesse in causa, nonchè in tutte le « cause penali infamanti ».

1312. La Corte dei ricorsi. — Questa Corte (*Court of claims*) è stata istituita nel 1855 per liberare il Congresso dalle decisioni relative ai ricorsi contro il Governo degli Stati Uniti non regolati da alcuna disposizione di legge. La Corte si compone di un primo giudice e di quattro aggiunti, e si riunisce a Washington. Non sono di sua competenza i reclami in materia di pensioni, quelli relativi alla guerra e i reclami già respinti da altre Autorità; ma tutti i reclami contro gli Stati Uniti che non possono essere giudicati ricorrendo al diritto comune o all'equità, o dall'Ammiragliato, quando gli Stati Uniti possono essere chiamati in causa personalmente, sono di competenza di questa Corte. In alcuni casi pronuncia una sentenza, in altri si limita all'esame dei fatti; in entrambe le ipotesi il reclamo del ricorrente può aver piena soddisfazione solo quando il Congresso abbia votato la spesa relativa.

1313. La Corte dei ricorsi in materia di proprietà. — Questa Corte (*Court of private land claims*) è stata istituita nel 1891 per giudicare sui ricorsi relativi ad alcune concessioni territoriali di competenza del Congresso. Gli Stati Uniti avevano ottenuto dal Messico i vasti territorî che formarono il Nuovo Messico, l'Arizona, l'Utah, il Nevada, il Colo-

Digitized by Google

rado e il Wyoming e in questo Territorio avevano concesso numerose terre a nuovi coloni. La Corte è composta, come la precedente, di un Presidente e di quattro giudici aggiunti.

1314. La divisione delle competenze — fra le Corti di circolo ed i Tribunali di distretto è determinata per legge, e poichè il Congresso non stimò utile di dare ai tribunali piena giurisdizione su tutte le cause che possono esser mosse sotto l'impero della Costituzione, delle leggi e dei trattati degli Stati Uniti, ma diede a ciascun tribunale un potere di giurisdizione in taluni casi determinati, lasciando gli altri in sospeso, non è possibile riassumere in tutti i particolari le competenze dei varî tribunali. Basti dunque dichiarare che i tribunali distrettuali sono competenti in tutte le cause civili ordinarie di giurisdizione federale, salvo che se il valore della causa supera le diecimila lire ital. (2000) può esser portata davanti alla Corte di circolo; sono competenti altresì in tutti i processi di diritto comune iniziati dagli Stati Uniti, nelle cause fondate sul diritto internazionale o sui trattati federali, in quelle istituite contro consoli o vice-consoli, relative a diritti di proprietà, od a leggi che regolano i diritti civili. Costituiscono il primo grado di giurisdizione in materia postale, commerciale e marittima; giudicano infine le cause iniziate contro gli Stati Uniti, per valore che non superi le lire cinquemila (1000). Le Corti di circolo, dal canto loro, hanno giurisdizione in materia civile, quando l'ammontare della causa superi le lire diecimila (2000), nelle cause relative a brevetti, a diritti d'autore, alle imposte, nelle cause mosse dal Governo federale contro le banche nazionali ed in altre enumerate dalla legge ed iniziate contro gli Stati Uniti sul fondamento del diritto comune o dell'equità. La legge del 1891 non pone alcun limite pecuniario agli appelli contro le decisioni delle Corti di circolo e dei tribunali di distretto innanzi ad una Corte d'appello o di circolo. Le Corti di circolo e i tribunali di distretto hanno una competenza analoga nei reati puniti da leggi federali, eccettuati i casi più importanti, che sono di esclusiva competenza delle Corti di circolo.

1315. Nomina dei giudici. — I giudici sono nominati dal Presidente col consenso del Senato e il loro ufficio dura sino a che tengono buona condotta (*during good behavior*). Come si è detto, vi sono sessantotto distretti finanziarî federali, e ciascuno ha un giudice speciale; nelle parti meno popolate del paese un giudice può tenere udienza anche in due o più distretti, per guisa che il loro numero è effettivamente alquanto inferiore.

1316. I giudici federali dei tribunali inferiori si possono scambiare fra loro. Quando sia necessario, il giudice di un distretto può esser chiamato in un altro in aiuto o in sostituzione del giudice del medesimo. Così un giudice di distretto, quando gli affari lo richiedano, può giudicare nel circolo e di rimando un giudice di circolo può essere giudice di distretto. Tutto questo non riesce anormale quando si pensi che secondo le primitive disposizioni le udienze nel circolo erano tenute da giudici di distretto in mancanza dei giudici della Corte Suprema o accanto ad essi, e che vennero nominati giudici speciali di

Digitized by Google

circolo soltanto perchè si riconobbe la necessità di aumentare il numero dei giudici in seguito all'aumento degli affari sottoposti ai tribunali federali.

1317. Procuratori e ufficiali giudiziarî. — Quasi tutti i distretti hanno procuratori (*attorneys*) e ufficiali giudiziarî (*marshals*) nominati dal Presidente. Il procuratore federale distrettuale ha l'incarico di procedere contro gli imputati di crimini preveduti dalle leggi federali, di seguire le cause civili iniziate nel distretto in nome del Governo federale, di rappresentare il Governo in tutte le cause nelle quali è convenuto, difendere i funzionarî federali della finanza processati per atti illegali, ecc.

L'ufficiale giudiziario è il funzionario esecutivo del Circolo federale e dei tribunali di distretto; eseguisce le loro ordinanze, procede all'arresto e fa chiudere in prigione i delinquenti contro le leggi federali, e in ogni Stato esercita secondo le leggi federali gli stessi poteri che lo sceriffo dello Stato ha dalle leggi del medesimo. È lo sceriffo federale.

1318. Le ordinanze e tutta la procedura di un tribunale locale valgono soltanto nello Stato al quale esso appartiene; quelle dei tribunali federali valgono per tutta l'Unione.

1319. I tribunali del distretto di Columbia e dei Territorî — sono tribunali degli Stati Uniti, non federali, e perciò come giurisdizione tengono insieme dei tribunali federali e dei locali. Le leggi dei Territorî e del distretto di Columbia sono leggi federali, tanto più che i Parlamenti dei Territorî esercitano il loro potere per autorizzazione del Congresso. E nel distretto di Columbia il Congresso ha stabilito che gli abitanti continuerebbero a vivere sotto l'impero delle leggi vigenti quando venne ceduto al Governo federale. A loro volta i Parlamenti dei Territorî sono in cotal guisa costituiti dal Congresso e le loro leggi vengono applicate da giudici nominati dal Presidente.

1320. I tribunali dei Territorî — e quelli del distretto di Columbia non sono retti dalle disposizioni della Costituzione federale. Il Congresso, riguardo ad essi, ha poteri illimitati. Per esempio, la norma secondo la quale i giudici durano in carica *during good behavior*, applicabile a tutti i magistrati degli Stati Uniti, non si estende a quelli dei Territorî e del distretto di Columbia, i quali restano in carica per quattro anni. I tribunali federali degli Stati e quelli degli Stati Uniti istituiti nei Territorî non si possono considerare come parte dello stesso sistema, sebbene per queste due specie di tribunali la Corte Suprema costituisca giurisdizione di appello.

1321. Procedura della Corte federale. — La procedura dei tribunali federali è la stessa dei tribunali dello Stato; la legislazione dello Stato viene applicata dai tribunali degli Stati Uniti in tutte le materie non regolate da leggi federali. Per la costituzione della giurìa, per le testimonianze, per le difese, per tutto

Digitized by Google

l'ordinario andamento della procedura, si seguono le norme dei tribunali locali, per guisa che il tribunale federale in tutto quanto concerne le forme osservate e i principî applicati non si distingue dai tribunali dello Stato nel quale funziona.

1322. Il Congresso non può delegare ai tribunali degli Stati le attribuzioni dei tribunali federali, perchè la Costituzione dispone chiaramente, che nessun tribunale fuor della Corte Suprema può avere facoltà di esercitare i poteri giudiziarî degli Stati Uniti ad eccezione di quelli che il Congresso può creare e istituire. Non è dunque possibile una delegazione di poteri federali ai tribunali degli Stati, differenza sostanziale tra il sistema federale degli Stati Uniti e quelli della Germania e della Svizzera (nn. 556, 703, 704).

1323. Il potere esecutivo federale. — La Costituzione dice che « il potere esecutivo è affidato ad un Presidente degli Stati Uniti d'America, che rimane in carica per quattro anni ». Naturalmente un solo uomo non può esercitare tutto il potere esecutivo. Il Presidente è assistito dai capi delle varie amministrazioni, ai quali incombe gran parte delle effettive attribuzioni amministrative, per cui è più corretto considerare il Presidente come incaricato di vegliare all'esecuzione delle leggi, con un potere generale di controllo, ed è quanto intendevano i saggi autori della Costituzione. Il Vice-presidente non ha alcuna ingerenza nel potere esecutivo; viene eletto insieme ad esso e nello stesso modo per sostituirsi eventualmente ad esso, in caso di morte, destituzione, assenza dallo Stato.

1324. Elezione del Presidente. — La scelta del Presidente non è fatta direttamente dal popolo, ma indirettamente da speciali elettori presidenziali. Ciascuno Stato nomina un numero di elettori eguale alla somma dei deputati e dei senatori che lo rappresentano al Congresso, per cui il « voto elettorale » di ciascuno Stato è uguale al numero de' suoi membri nel Congresso.

1325. Gli elettori presidenziali vengono nominati il martedì successivo al primo lunedì di novembre dell'anno che precede quello in cui viene a spirare il mandato presidenziale. Si riuniscono nelle capitali degli Stati per deporre il loro voto il secondo lunedì del gennaio successivo. I voti vengono spogliati nelle Camere del Congresso, insieme riunite, il secondo mercoledì del febbraio successivo e il Presidente entra in carica il 4 marzo.

1326. Le Convenzioni dei partiti. — Secondo la primitiva teoria degli autori di questo sistema, ciascun elettore presidenziale avrebbe dovuto esser libero di votare per le persone che in coscienza riteneva più adatte ad esercitare gli uffici di Presidente e di Vice-presidente. Nel fatto però avvenne che gli elettori sono

Digitized by Google

i portavoce delle deliberazioni dei partiti prese nelle *Convenzioni nazionali* dell'estate precedente. Ciascun partito tiene una grande assemblea composta dei suoi delegati venuti da tutte le parti dell'Unione e designa i candidati scelti agli uffici di Presidente e di Vice-presidente. Gli elettori vengono scelti a loro volta secondo le designazioni delle Convenzioni dei partiti nei varî Stati; il partito che ha il maggior numero di elettori nei comizî del novembre è sicuro di far trionfare col loro mezzo i proprî candidati. Queste Convenzioni di partito, delle quali la Costituzione non si occupa, sono in realtà la parte più importante di tutto il meccanismo elettorale.

1327. Titoli per l'elezione a Presidente. — La Costituzione degli Stati Uniti dispone, che « può essere eletto Presidente il cittadino nato agli Stati Uniti o che ne avesse la cittadinanza quando venne approvata la Costituzione federale; si richiede inoltre che abbia compiuta l'età di 35 anni e risieda negli Stati Uniti da almeno 14 anni. La condizione di età richiesta per il Presidente è molto più rigorosa di quella dei membri del Congresso, sebbene vi sia una lieve differenza con l'età richiesta per i senatori.

1328. La Costituzione dispone che lo stipendio dei giudici federali non può essere ridotto sino a che durano in ufficio; così la retribuzione del Presidente non può essere diminuita nè aumentata durante il periodo nel quale rimane in carica.

1329. Doveri e poteri del Presidente. — Il Presidente deve vigilare sull'esatta esecuzione delle leggi federali; è comandante in capo dell'Esercito e della Flotta degli Stati Uniti nonchè della milizia dei varî Stati, la quale è effettivamente al servizio degli Stati Uniti; regola le relazioni di questi con gli Stati esteri, riceve i Ministri stranieri ed ha facoltà di concludere trattati con l'assenso di due terzi dei membri del Senato; nomina tutti i funzionarî federali, può far grazia e ridurre le pene. Tutte le nomine fatte dal Presidente devono essere confermate dal Senato, ma il Congresso può affidare le nomine dei funzionarî subalterni al solo Presidente, ai tribunali od ai capi delle singole Amministrazioni. Si richiede pure la conferma del Senato per la nomina degli ambasciatori, dei ministri plenipotenziarî, dei consoli, dei giudici delle Corti degli Stati Uniti, dei principali comandanti dell'Esercito e della Marina, dei capi delle Amministrazioni e dei principali funzionarî delle Poste e delle Dogane, a dir breve dei più importanti ufficiali pubblici federali; in complesso costituiscono una minoranza, imperocchè il maggior numero viene nominato senza il controllo del potere legislativo.

Digitized by Google

1330. Le influenze sciagurate e demoralizzanti prevalse nelle nomine dall'epoca del presidente Jackson colpirono anche le nomine soggette alla conferma del Senato e quelle fatte col suo intervento; il rigoroso esame delle persone compiuto dal Senato non riuscì sufficiente ad assicurare un sano ordinamento dei pubblici servizî. « La cortesia (*courtesy*) del Senato », la famosa cortesia per la quale i senatori lasciano che le nomine sieno fatte nello Stato dai senatori del partito prevalente, minacciò spesso di aggiungere alle ragioni più o meno deplorevoli che determinavano le nomine del potere esecutivo, quelle non meno biasimevoli che influivano sulla nomina dei senatori.

1331. Riforme nella nomina dei funzionarî federali. — I tentativi fatti di recente per riformare il sistema di nomina dei funzionarî non riguardarono gli alti uffici conferiti col consenso del Senato, ma soltanto gli inferiori conferiti dal Presidente di propria autorità o dai capi delle Amministrazioni; i risultati si riferivano soltanto alle cariche meno importanti. Il disegno di legge che è diventato la legge Pendleton (*Pendleton act*) del giugno 1883 si riferisce soltanto agli impiegati, ma non riguarda i funzionarî che hanno una certa autorità, sebbene si applichi ad un gran numero di essi nel Governo federale. A dir breve, secondo questa legge, il Presidente, col parere e col consenso del Senato, nomina una Commissione dei servizî civili, composta di tre membri due dei quali possono appartenere allo stesso partito politico; essi rappresentano il Presidente e designano in seguito a concorso le persone più degne di occupare gl'impieghi inferiori nelle amministrazioni federali.

La legge vieta di esigere concorsi pecuniarî dagli impiegati per fini politici, come vieta qualsiasi partecipazione attiva dei funzionarî civili alle lotte dei partiti. Si è cercato, insomma, di mettere l'amministrazione al disopra della politica.

1332. L'esecuzione di quelle parti della legge che si riferiscono alla scelta dei funzionarî pubblici è lasciata quasi interamente alla volontà del Presidente. La Costituzione gli attribuisce il potere di nomina, senza alcuna restrizione tranne il parere e l'approvazione del Senato. Qualsiasi legge che prescrive in qual modo il Presidente debba scegliere i proprî funzionarî può essere perciò soltanto facoltativa, nel senso che il Presidente può accettarne le prescrizioni, ma anche non tenerne conto: l'unica forza che può costringerlo a tenerne conto è quella della pubblica opinione.

1333. La successione presidenziale. — In caso di destituzione, morte, dimissione o sopravvenuta incapacità del Presidente e del Vice-presidente, le funzioni di Presidente sono esercitate interinalmente dal segretario di Stato, e se egli non è in grado di esercitarle, dal segretario del Tesoro e successivamente dal segretario della Guerra, dal procuratore generale, dal direttore generale delle Poste, dal segretario

Digitized by Google

della Marina o da quello dell'Interno. Per ciascuno di questi funzionarî si richiedono, in ogni caso, le condizioni di età, di cittadinanza e di domicilio richieste per occupare il seggio presidenziale. Sino al 1886, quando queste norme vennero sancite dal Congresso, la successione passava anzitutto al Presidente *pro tempore* del Senato, e, in mancanza di esso, allo *speaker* della Camera dei deputati. Il sistema non era il più opportuno, perchè per molti mesi queste due Autorità non esistono, e per giunta possono essere di partito politico diverso da quello del Presidente e del Vice-presidente. Si dubitò inoltre se essi fossero veramente funzionarî nel senso della Costituzione che incarica il Congresso di designare i funzionarî, ai quali, in taluni casi, possono essere attribuite funzioni presidenziali.

1334. Il potere esecutivo e il Congresso. — Riguardo alla relazione fra il Presidente ed il Congresso, la Costituzione dispone, che « il Presidente informa di tempo in tempo il Congresso sulle condizioni dell'Unione e raccomanda alla sua attenzione le proposte che crede necessarie od utili; ... In talune occasioni, può riunire le due Camere o soltanto una di esse » in sessione straordinaria; « in caso non si trovino d'accordo circa l'epoca del loro aggiornamento, ha facoltà di aggiornarle all'epoca che trova preferibile ». Il potere di informare il Congresso sulle condizioni dell'Unione e di richiamare la sua attenzione su talune riforme, viene esercitato soltanto col mezzo di *Messaggi* annuali, inviati per iscritto.

1335. G. Washington e G. Adams, interpretando queste disposizioni, ritennero di potersi rivolgere al Congresso personalmente come fa il sovrano in Inghilterra, e pertanto fecero annualmente al Congresso comunicazioni verbali. Ma siccome Jefferson, il terzo Presidente, non era oratore, prevalse la consuetudine di inviare messaggi scritti e non fu più abbandonata (n. 861).

Se il Presidente non avesse a questo modo chiusa la porta ad altre innovazioni, la relativa disposizione della Costituzione avrebbe potuto determinare lo sviluppo di abitudini meno formalistiche e più utili alla pubblicità e alla responsabilità, con uno scambio di idee fra il potere esecutivo e il Congresso. Ma l'interpretazione prevalsa impedì al Presidente di ricorrere a forme meno speciali e più efficaci, e così il potere esecutivo e il Parlamento non poterono cooperare insieme e sviluppare una reciproca fiducia, trovandosi a tale riguardo in condizioni meno favorevoli che in qualsiasi altro sistema di governo. Negli altri Governi, infatti, i capi delle Amministrazioni dello Stato fanno parte del Parlamento e partecipano alle sue discussioni. Parlamento e potere esecutivo sono così associati che i ministri dello Stato possono guidare le Camere senza dar loro ordini, e possono a loro volta essere controllati senza equivoci, in guisa che le due parti del Governo fra le quali è più necessaria un'intima unione, cioè quella che fa le leggi e quella che le eseguisce, possono conservare sempre la più perfetta

Digitized by Google

armonia ed una comunione di idee che aumenta la coerenza nell'azione degli uni, la forza in quella degli altri.

Carattere analogo a quello dell'Amministrazione dell'Interno può essere attribuito a talune Amministrazioni che corrispondono ad essa ed hanno il suo nome o un nome simile in quasi tutti i Governi moderni. Esiste infatti in tutti un'Amministrazione di Stato alla quale sono affidate le attribuzioni che non spettano ad altre.

1336. Le Amministrazioni federali. — La Costituzione non crea espressamente speciali Amministrazioni, ma ne sottintende la creazione. Così essa dice (art. II, sez. II, §§ 1 e 2), che il Presidente « può chiedere il parere scritto del principale funzionario di ciascuna Amministrazione, su tutti gli argomenti che rientrano nelle attribuzioni delle sue funzioni e che il Congresso può affidare la nomina dei funzionarî subalterni che crede necessarî ai capi delle Amministrazioni. Le Amministrazioni federali sono pertanto create ed ordinate per legge.

1337. Il primo Congresso federale creò tre Amministrazioni: il Segretariato di Stato, quello del Tesoro e quello della Guerra; istituì inoltre un Procuratore generale, non un Ministero di Giustizia. Nel 1798 l'Amministrazione della Marina che sino allora era stata unita a quella della Guerra, venne affidata ad un funzionario speciale; nel 1829 le Poste, che avevano fatto parte del Tesoro, vennero a formare un'Amministrazione distinta; nel 1849 venne istituito un Ministero dell'Interno, al quale si assegnarono numerose attribuzioni di varia indole, che sino allora non erano propriamente appartenute ad alcun'altra Amministrazione. Nel 1870 il Procuratore generale venne messo a capo di un Ministero della Giustizia regolarmente costituito; infine nel 1889 l'Amministrazione dell'Agricoltura, che esisteva dal 1862 come ufficio esecutivo inferiore, venne elevata di importanza ed affidata essa pure alla direzione di un Ministro.

1338. Agli Stati Uniti vi sono ora pertanto otto Amministrazioni federali, che sono le seguenti:

1° *Amministrazione di Stato* (*Department of State*) che costituisce quella che in altri Stati si chiama il Ministero degli Affari esteri ed è incaricata delle relazioni degli Stati Uniti coi Governi esteri.

1339. 2° *Amministrazione del Tesoro* (*D. of Treasury*) che è un vero Ministero delle Finanze ed attende alla percezione delle entrate, cioè dei dazî doganali e delle tasse interne sui redditi, alla loro conservazione e destinazione, conforme ai bilanci votati dal Congresso. Questa Amministrazione controlla i conti di tutte le altre, regola ed invigila le Banche nazionali, la circolazione

Digitized by Google

monetaria, la zecca e compila le statistiche industriali e d'altra natura. L'Amministrazione deve pertanto assicurare i servizî del Tesoro ed il controllo finanziario, funzioni che nella maggior parte degli Stati esteri ed anche nei singoli Stati dell'Unione sono quasi sempre distinte.

1340. A questa Amministrazione si connette l'Ufficio delle stampe e delle incisioni (*Officina Carte Valori*), che attende alla stampa della Carta moneta, dei buoni del Tesoro, dei bolli e dei francobolli dello Stato. Dall'Amministrazione del Tesoro dipendono anche la sorveglianza delle coste, gli ospedali di marina, il mantenimento dei fari e i servizî di salvataggio.

1341. 3° *Amministrazione della Guerra* (*D. of War*), — dalla quale dipendono le forze militari e la difesa dell'Unione, l'Accademia militare di West Point e la sorveglianza delle varie scuole militari sussidiate dal Governo.

1342. 4° *Amministrazione della Marina* (*D. of the Navy*), — che ha la direzione delle forze navali federali, dell'Accademia navale di Annapolis e del Collegio di marina di Newport.

1343. 5° *Amministrazione della Giustizia* (*D. of Justice*), — dalla quale emanano i pareri necessarî alle Autorità federali e che sorveglia l'andamento dei processi che interessano il Governo federale. Tutti gli ufficiali giudiziarî e i procuratori di distretto degli Stati Uniti, cioè i funzionarî giudiziarî in servizio del Governo, tranne i giudici, sono subordinati a questa Amministrazione. Si può considerare come il Consiglio legale del Governo ed a capo di essa vi è un Procuratore generale, mentre tutte le altre Amministrazioni hanno a capo un segretario.

1344. 6° *Amministrazione delle Poste* (*Post-Office D.*), — con a capo il direttore generale delle Poste, dirige il trasporto e la distribuzione delle lettere e dei pacchi, nonchè la trasmissione delle somme di denaro sotto forma di vaglia: questa Amministrazione stipula le convenzioni postali con gli altri paesi, ed attende a tutte le relazioni postali internazionali.

1345. Le Convenzioni postali internazionali possono seguire anche senza veri trattati; basta il consenso del Presidente a ratificare gli accordi internazionali conclusi dal direttore generale delle Poste nell'interesse della sua amministrazione. Gli Stati Uniti, come la maggior parte dei paesi civili, sono membri dell'Unione postale universale, il cui ufficio centrale trovasi a Berna. Le spese dell'Unione sono coperte con contributi pagati dai varî Governi che vi appartengono.

1346. 7° *Amministrazione dell'Interno* (*D. of the Interior*) — è incaricata: I. di fare i censimenti deliberati ad ogni decennio dal

Digitized by Google

Congresso conforme alle disposizioni della Costituzione (art. I, sez. I, § *e*), che determina siffatti censimenti decennali nei varî Stati, per servire di base alla distribuzione dei Collegi elettorali; II. dell'amministrazione delle terre pubbliche; III. delle relazioni del Governo con gli Indiani, attribuzioni esercitate col mezzo di un commissario speciale degli affari indiani residente a Washington e di agenzie stabilite nelle regioni abitate da Indiani.

1347. L'Ufficio Indiano — cura l'applicazione delle leggi concernenti il domicilio di soccorso, l'assistenza, la sorveglianza delle tribù, nonchè le leggi concernenti il pagamento delle somme chieste al Governo federale in compenso di depredazioni commesse dagli Indiani, e quelle relative alla distribuzione e al possesso delle terre indiane.

1348. IV. L'Amministrazione dell'Interno si occupa altresì del pagamento delle pensioni e della distribuzione delle terre assegnate come premio, attribuzione esercitata col mezzo di un Commissario delle pensioni; V. della concessione e della registrazione dei brevetti d'invenzione, nonchè della conservazione di tutti i modelli dei sistemi brevettati, attribuzioni esercitate col mezzo di un ufficio speciale (*Patent office*). Questa Amministrazione provvede inoltre: VI. alla conservazione e alla distribuzione di tutti i documenti pubblici; VII. al controllo dei conti di talune compagnie di strade ferrate alle quali il Governo federale ha accordato sovvenzioni ed alla sorveglianza dell'esercizio delle leggi relative a queste compagnie col mezzo degli speciali ispettori delle ferrovie; VIII. alla preparazione dei documenti statistici e d'altra natura relativi all'istruzione, allo scopo di agevolare il suo sviluppo nel paese col mezzo dello speciale ufficio della pubblica istruzione; IX. alla sorveglianza dei manicomî e dell'asilo di Columbia per i sordomuti; X. all'ispezione dei lavori geologici; XI. all'ospedale degli schiavi liberati e all'Università di Howard.

1349. Molti di questi servizî, sebbene giuridicamente dipendano dal segretario dell'Interno, hanno in realtà una grande importanza e costituiscono veri uffici speciali.

1350. 8° *Amministrazione dell'Agricoltura* (*D. of Agricolture*). — Favorisce con tutti i mezzi gli interessi agricoli del paese raccogliendo notizie, compiendo ricerche scientifiche sulle malattie delle piante, promovendo studî, ecc. Da essa dipendono il servizio delle foreste e l'Ufficio meteorologico nazionale (*Weather Bureau*).

1351. Oltre a queste amministrazioni vi sono le seguenti i cui capi non fanno parte del Gabinetto: 1° L'Amministrazione del

Digitized by Google

lavoro, che raccoglie e pubblica le notizie statistiche e d'altra natura sulla condizione e gli interessi degli operai, sulle relazioni fra il capitale e il lavoro, le ore di lavoro, le case operaie, il tasso dei salarî, i modi di pagamento, l'alimentazione degli operai, le loro spese e tutto ciò che li concerne; 2° la Commissione del commercio fra gli Stati, istituto semi-giudiziario che interpreta ed applica le leggi federali che provvedono ad impedire esagerazioni ed ingiustizie nelle tariffe ferroviarie per i viaggiatori e per le merci, nonchè in tutta l'azione esercitata dalle società ferroviarie; 3° la Commissione del servizio civile che applica la legge relativa (n. 1331); 4° la Commissione della pesca (*C. of fish and fisheries*) che compie le ricerche necessarie od utili per la conservazione, il miglioramento e l'aumento dei pesci di fiume, di lago e di mare; 5° l'Ufficio della stampa (*Government printing office*) che provvede alla stampa di tutti i documenti pubblici; 6° l'Istituto Smithsoniano, il Museo nazionale e l'Ufficio di etnologia che sono importanti istituzioni scientifiche.

NOTE AL CAPITOLO XI.

Quando W. Wilson pubblicò questo volume gli Stati Uniti avevano 62.947.714 abitanti ed erano aumentati a 75.894.575 alla pubblicazione della seconda edizione. Il censimento del 1910 ne notò 91.972.266, e allo scoppio della guerra superavano i cento milioni. Fra questi erano compresi 71.531 Circassi, 72.157 Giapponesi, 3175 altri Asiatici, e 265.683 Indiani. Gli Stati Uniti avevano nel 1914 un solo Territorio, l'Alasca con 64.356 ab. con lievissimo aumento di popolazione sul decennio precedente, le isole Hawaii 191.909, Portorico 1.118.112. Gli altri tre Territorî Oklahoma, Arizona e Nuovo Messico furono accolti come Stati: l'Oklahoma insieme al Territorio Indiano il 16 novembre 1907 con 1.657.155 ab., l'Arizona nel 1912 con 204.354 ab., il Nuovo Messico nello stesso anno con 327.301 abitanti.

Gli Stati Uniti si suddividono in dieci gruppi di Stati: *Nuova Inghilterra:* Maine, New Hampshire, Vermont, Massachusetts, Rhode Island, Connecticut, con 6.552.681 ab.; *Medio Atlantico:* New York, New Jersey, Pennsilvania, con 19.315.892 ab.; *Est-Nord-Centro:* Ohio, Indiana, Illinois, Michigan, Wisconsin, con 18.256,621 ab.; *Ovest-Nord-Centro:* Minnesota, Jowa, Missuri, Dakota settentrionale, Dakota meridionale, Nebraska, Kansas, con 11.637.921; *Sud-Atlantico:* Delaware, Maryland, Virginia, Virginia occidentale, Carolina del Nord, Carolina del sud, Georgia, Florida e il distretto di Columbia, con 12.195.895 ab.; *Est-Sud-Centro:* Kentucky, Tennessee, Alabama, Mississippi, con 8.402.901 ab.; *Ovest-Sud-Centro:* Arkansas, Luisiana, Oklahoma, Texas, non 8.784.534 ab; *Terr. delle Montagne:* Montana, Idaho, Wyoming, Colorado, Nuovo Messico, Arizona, Utah, Nevada, con 2.633.517 ab.; *Pacifico:* Washington, Oregon, California, con 4.192.304.

Digitized by Google

Gli Stati Uniti possiedono anche alcune colonie, delle quali l'autore non si poteva occupare, perchè di data relativamente recente.

Le isole Hawaii e Sandwich, che avevano formato un regno indipendente e nel 1874 si erano costituite a repubblica, il 12 agosto 1878 vennero annesse agli Stati Uniti e il 14 luglio 1900 furono costituite come Territorio di Hawaii. Il Territorio ha un Senato di 15 membri eletti per 4 anni e una Camera dei deputati di 30 membri eletti per 2 anni. Le sessioni sono di 60 giorni e biennali. Il Presidente degli Stati Uniti nomina un governatore e un segretario per 4 anni. Le isole di Hawaii, Maui, Oahu, Kauai, Molokai, Lanai, Niihau, Kahoolawe hanno insieme 191.902 ab.; la capitale Honolulu nell'isola di Oahu ne ha 71.950.

Portorico venne ceduto dalla Spagna col trattato del 10 dicembre 1878. La sua Costituzione è determinata dal *Jones Act* del 1916, con un Governo rappresentativo composto di un Senato di 19 membri, una Camera di 39, eletti in parte dai singoli distretti (7 per i senatori e 35 per i deputati) in parte (5 senatori e 4 deputati) da tutto il territorio. Vi è un governatore, nominato dal Presidente degli Stati Uniti, con sei alti funzionarî a capo dei singoli dipartimenti amministrativi. Vi sono 76 comuni. La popolazione nel 1910 era di 1.118.012 ab., e cioè 50.245 negri, 335.192 mulatti, 732.555 bianchi e 20 Cinesi.

Santa Croce, San Tommaso e San Giovanni, tre isole nel gruppo delle Vergini furono vendute dalla Danimarca agli Stati Uniti nel 1916 per 25 milioni di dollari. La popolazione è di 23.000 abitanti.

Le isole Filippine furono cedute dalla Spagna col trattato 11 aprile 1895 e sono governate conforme all'atto del 29 agosto 1916. Il Presidente degli Stati Uniti nomina il governatore, il vice-governatore, l'*Auditor* e il *Deputy Auditor*. Il primo Senato fu inaugurato il 16 ottobre 1916, e poco dopo la Camera dei deputati, eletti per 6 e 3 anni. La popolazione si computa da 9 a 10 milioni, dei quali 6.571.596 furono regolarmente censiti in 26 provincie.

L'isola di Juan fu ceduta dalla Spagna col trattato di Parigi del 6 dicembre 1898 e il Governo degli Stati Uniti ne ha fatto una stazione navale. Nel 1917 aveva 13.916 abitanti, quasi tutti appartenenti agli stabilimenti militari.

Le isole Samoa vennero cedute agli Stati Uniti col trattato del 13 febbraio 1900, mentre la Germania si riteneva le isole ad ovest del meridiano 171 long. O. di Greenwich. Gli Stati Uniti possedono pertanto Tutuila, Tau, Ofu, Olusinga, con 7550 abitanti. Le isole sono divise in quattro distretti, due nell'isola di Tutuila, uno in quelle di Manua sotto il qual nome si comprendono le altre isole.

Per maggiori notizie si vedano: *Relazione della Commissione sulle Filippine*, Washington 1905; ARNOLD G., *Le isole Filippine*, Manilla 1912; BARRONS, *Storia delle Filippine*, Nuova York 1905, e specialmente i cinquantacinque volumi pubblicati sull'arcipelago da E. H. BLAIR ed altri, tutti in inglese.

Non poche delle opere di carattere generale che abbiamo ricordate, ed alcune di quelle relative all'Inghilterra, trattano anche della storia e degli avvenimenti politici degli Stati Uniti d'America. Si aggiungano le pubblicazioni seriali di alcune Università, tra le quali occupano un posto eminente quelle di Columbia (Nuova York) e G. Hopkins (Baltimora); si può dire che tutte le loro pubblicazioni meritino di essere ricordate o raccomandate agli studiosi.

Digitized by Google

Fra le opere di carattere prevalentemente storico notiamo:

ABBOTT L., *L'America in formazione* (ingl.), New Haven e Londra 1912.

ADAMS E., *Storia degli Stati Uniti e del suo popolo* (ingl.), nove volumi, New York 1882-1891. — *Documenti sul federalismo della Nuova Inghilterra* (ingl.), Boston 1898.

AVERY S. M., *Storia degli Stati Uniti e del loro popolo*, otto volumi, Londra e Cleveland 1908-1912.

BANCROFT GIORGIO, *Storia degli Stati Uniti dalla scoperta dell'America alla adozione della Costituzione federale* (ingl. e ital.), sei volumi, Milano 1868.

BASSETT G. S., *Breve storia degli Stati Uniti* (ingl.), Nuova York 1913.

Biografie e ritratti degli uomini di Stato americani; si pubblicarono sino al 1914 quaranta volumi (ingl.), Boston 1881-1914.

CHANNING E., *Gli Stati Uniti d'America*, 1768-1885 (ingl.), Londra 1896. — *Storia degli Stati Uniti* (ingl.), quattro volumi, Nuova York 1905-1917.

CHANNING E. e HART A. B., *Guida allo studio della storia americana* (ingl.), Boston 1895.

DOEHN RODOLFO, *Contributo allo studio dell'Unione americana* (ted.), due volumi, Lipsia 1881.

DOYLE J. A., *Le Colonie inglesi in America alla fine del secolo XVII* (ingl.), tre volumi, Londra e Nuova York 1882-1883.

FISHER GIORGIO, *Storia dell'epoca coloniale* (ingl.), Nuova York 1892.

FISKE GIOVANNI, *Il periodo critico della storia americana*, 1783-1789 (ingl.), Londra 1888. — *Storia della Rivoluzione americana* (ingl.), due volumi. Londra 1897. — *La Nuova Francia e la Nuova Inghilterra* (ingl.), due volumi, Nuova York 1913.

FROTHINGHAM B., *Sviluppo della repubblica degli Stati Uniti* (ingl.), Nuova York 1897.

HART A. R., *Storia della Nazione americana* (ingl.), ventisette volumi, Nuova York 1904-1908. — *La storia americana narrata dai contemporanei* (ingl.), quattro volumi, Nuova York 1897-1906.

HILDRETH R., *Storia degli Stati Uniti dalla scoperta dell'America alla fine del XVI Congresso*, 1821 (ingl.), sei volumi, Nuova York.

JOHNSON ALESSANDRO, *Storia della politica americana* (ingl.), Nuova York 1890. — *Il primo secolo della Costituzione americana* (inglese), Nuova York 1887.

LABOULAYE EDOARDO, *Storia degli Stati Uniti d'America* (franc.), tre volumi, Parigi 1867.

LODGE ENRICO C., *Breve storia delle Colonie inglesi in America* (ingl.), Nuova York 1881.

LONDON G. S., *La storia costituzionale e il Governo degli Stati Uniti* (ingl.), Boston 1889.

MAC MASTER G. B., *Storia del popolo degli Stati Uniti* (ingl.), quattro volumi, Nuova York 1883-1895.

PITKIN TIMOTEO, *Storia civile e politica degli Stati Uniti dalle origini alla fine dell'amministrazione di G. Washington* (ingl.), due volumi, New Hawen 1828.

RHODES GIACOMO F., *Storia degli Stati Uniti dal compromesso del* 1880 (ingl.), sette volumi, Nuova York 1893-1906.

ROOSEVELT TEODORO, *Le vittorie dell'Occidente* (ingl.), quattro volumi, Londra e Nuova York 1905.

Digitized by Google

SCOTT EBEN G., *Storia delle libertà costituzionali nelle Colonie inglesi d'America* (ingl.), Nuova York 1882.

TREVELYAN sir G. O., *La Rivoluzione americana* (ingl.), tre volumi, Londra 1878-1907.

TUCKER GIORGIO, *Storia degli Stati Uniti dalla colonizzazione al* 1841 (ingl.), quattro volumi, Filadelfia 1856-1857.

WALKER F. A., *La formazione della Nazione* (ingl.), Nuova York 1875.

WILSON WOODROW, *Storia del popolo americano* (ingl. e franc.), cinque volumi, New York, Parigi 1919.

WINSOR GIUSTINO, *Storia critica dell'America, con note bibliografiche* (ingl.), Boston 1888.

La guerra di secessione fu preceduta e accompagnata da una copiosa produzione letteraria della quale basti ricordare le opere di G. ADAMS, T. JEFFERSON, G. CALHOUN, C. HOSMER, O. A. BROWSON, C. CENTZ, C. HURAL, A. STEPHEN, i discorsi di D. WEBSTER, ecc.

Nella vasta bibliografia degli scritti politici segnaliamo i seguenti:

ADAMS C. F., *La dottrina di Monroe* (ingl.), Boston 1914.

BENTON T. H., *L'evoluzione del Governo americano dal* 1820 *al* 1850 (ingl.), due volumi, Nuova York 1854-1856.

BISHOP CORTLAND F., *Storia delle elezioni nelle Colonie americane* (ingl.), Nuova York 1876.

BRADFORD ERNESTO S., *Il Governo americano nelle città* (ingl.).

BUSHNELL HART ALBERTO, *Introduzione allo studio del Governo federale* (ingl.), Boston 1891. — *Saggi politici sul Governo americano* (ingl.), Boston 1893.

CAMPBELL MASON EDOARDO, *Il « veto », sue origini, sviluppo e funzioni nel Governo degli Stati Uniti*, 1787-1887 (ingl.), Boston 1890.

CARLIER AUGUSTO, *La repubblica americana degli Stati Uniti* (franc.), sei volumi, Parigi 1867.

CHAMBRUN A. (DE), *Il potere esecutivo agli Stati Uniti* (franc.), 362 pagine, Parigi 1876.

COOLEY TOMMASO, *I principî generali delle leggi costituzionali* (ingl.), Nuova York 1887. — *Trattato dei limiti costituzionali e delle loro relazioni col potere legislativo degli Stati dell'Unione americana*, 3ª edizione (ingl.), 827 pagine, Boston 1874.

COXE BRINTON, *Il potere giudiziario e le leggi incostituzionali agli Stati Uniti* (ingl.), 413 pagine, Filadelfia 1893.

CURTIS GIORGIO, *Storia dell'origine, della formazione e dell'adozione della Costituzione degli Stati Uniti* (ingl.), tre volumi, Nuova York 1884-1896.

DIXON HEPTWORTH, *La nuova America* (ingl. e franc.), 426 pagine, Parigi 1874.

ELLIS STEVENS, *Le fonti della Costituzione degli Stati Uniti nelle loro relazioni colla storia dell'Inghilterra e delle Colonie inglesi* (ingl. e franc.), 334 pagine, Parigi 1897.

ESTOURNELLE DE CONSTANS, *Gli Stati Uniti d'America* (inglese e francese), Parigi 1913.

FISKE GIOVANNI, *Il Governo civile agli Stati Uniti in relazione alle sue origini* (ingl.), Boston 1890.

FOLLEST M. P., *Il Presidente della Camera dei rappresentanti* (ingl.), Londra e Nuova York 1896.

FORD W. C., *Manuale del cittadino americano* (ingl.), Nuova York 1882.

Digitized by Google

FOSTER R., *Commento alla Costituzione degli Stati Uniti* (ingl.), in corso.

GOURD ALFONSO, *Le carte coloniali e le Costituzioni dell'America del Nord* (franc.), tre volumi, 356, 382 e 745 pagine, Parigi 1888-1903.

HARRISON FISK OTIS, *Il voto politico e lo Stato agli Stati Uniti d'America* (ted.). 230 pagine, Lipsia 1896.

HASKIN F. J., *Il Governo americano* (ingl.), Filadelfia 1912.

HOLCOMBE A. N., *Il Governo degli Stati nella repubblica degli Stati Uniti* (ingl.), Londra 1917.

HOLST K. (VON), *Il diritto pubblico degli Stati Uniti d'America* (ted., nel *Manuale* del MARQUARDSEN, e ingl.), Chicago 1887. — *Storia costituzionale e politica degli Stati Uniti d'America* (ted. e ingl.), sette volumi, Chicago 1877-1892.

HOWARD GIORGIO E., *Storia costituzionale delle istituzioni locali agli Stati Uniti d'America* (ingl.), Baltimora 1905.

JAMESON J. F., *Introduzione alla storia politica e costituzionale dei singoli Stati Uniti* (ingl.), Baltimora 1891.

JOHNSHON ALESSANDRO, *Gli Stati Uniti, storia costituzionale*, 287 pagine, Londra 1890.

KAUFMANN ENRICO, *La politica estera e il potere coloniale agli Stati Uniti* (ted.), Lipsia 1900.

KRAUS H., *La dottrina di Monroe nei riguardi della diplomazia americana e del diritto internazionale* (ted.), Berlino 1913.

LOW A. M., *Il popolo americano. Studio psicologico* (ingl.), due volumi, Londra 1910-1912.

NERINX ALFREDO, *L'ordinamento giudiziario agli Stati Uniti* (francese), 427 pagine, Parigi 1909.

OBERHOLZER ELLIS PAXON, *Il « referendum » agli Stati Uniti* (ingl.), Filadelfia 1893.

POORE PERCEY, *Costituzioni federali e degli Stati costituzionali ed altre leggi organiche* (ingl.), due volumi, Washington 1877.

RACIOPPI FRANCESCO, *Nuovi limiti e freni nelle istituzioni politiche americane*, 374 pagine, Milano 1874.

ROSSI EGISTO, *Gli Stati Uniti e la concorrenza americana*, 782 pag., Firenze 1884.

SCUDDER G., *La repubblica americana*. Monografie di varî scrittori sui singoli Stati, il loro ordinamento, le istituzioni locali, ecc. (ingl.), Nuova York 1903 e seguenti.

SEAMAN EZRA, *Il sistema di Governo americano* (ing., ted. e franc.), Parigi 1872.

STANWOOD EDOARDO, *Storia delle elezioni presidenziali* (ingl.), Boston 1892.

STERNE SIMONE, *Storia costituzionale e sviluppo politico degli Stati Uniti* (ingl.), Londra 1887.

STEVENS C. E., *Organi della Costituzione degli Stati Uniti* (ingl.), Nuova York e Londra 1894.

STORY G., *Commento alla Costituzione degli Stati Uniti*, 4ª ediz. (ingl.). Nuova York 1910.

TAFT W. H., *Il Governo popolare* (ingl.), New Hawen 1913. — *Il nostro primo magistrato e i suoi poteri* (ingl.), Nuova York 1917.

TAYLOR, *Origine e sviluppo della Costituzione inglese e di quelle degli Stati Uniti d'America* (ingl.), due volumi, Londra 1899.

THORPE F. N., *Carte costituzionali e leggi politiche degli Stati Uniti* (ingl.), sette volumi, Washington 1909.

Digitized by Google

TOCQUEVILLE ALESSIO, *La democrazia americana* (franc., ingl., ted. e ital., nella B. S. p. e a., I, 1).

YOUNG G. T., *Il nuovo Governo americano e l'opera sua* (ingl.), Londra 1915.

WILLOUGHBY W. W., *Il sistema costituzionale americano* (ingl.), Nuova York 1904. — *Studî sui varî Stati dell'Unione americana* (ingl.), otto volumi, Nuova York 1905-1908.

WILSON WOODROW, *Il Governo congressionale*, 3ª ediz. (ingl.), Londra 1914. — *Il Presidente degli Stati Uniti* (ingl.), Nuova York 1912. — *Scritti politici, discorsi, ecc.*

WOODBURN G. A., *La repubblica americana e il suo Governo*, 4ª ediz. (ingl.), Londra 1918.

WU TING JANG, *L'America e gli Americani* (cinese e ingl.), Londra 1914.

Digitized by Google

CAPITOLO XII.

SVILUPPO COSTITUZIONALE ED AMMINISTRATIVO

1352. Dalle prime origini della nostra storia sino ai tempi moderni, la legge di coerenza e l'evoluzione politica non hanno subìto alcuna seria interruzione nel loro sviluppo. La volontà umana, in tutte le fasi percorse nel mondo dalle idee politiche, contribuì alla formazione delle istituzioni; ma non ebbe mai il potere di procedere per salti e per scatti, limitandosi ad un lavoro di adattamento, nel quale nulla inventò mai di getto. Le istituzioni, come la morale, come le altre forme di vita e di condotta si vennero formando e sviluppando quasi impercettibilmente per consuetudine. I monarchi più assoluti tennero conto delle consuetudini, osservarono le tradizioni, e rispettarono i pregiudizî dei sudditi; i riformatori più ardenti impararono che se avessero proceduto più velocemente delle masse apatiche avrebbero perduto ogni potere. Ad ogni rivoluzione seguì sempre e dovunque una reazione, e l'umanità fu ricondotta ad un punto molto più arretrato di quello che avrebbe raggiunto nella sua normale evoluzione politica. I progressi politici non si impongono; le istituzioni si sviluppano lentamente, come le relazioni sociali, e si modificano non per obbedire a nuove teorie, ma conforme a nuove circostanze.

1353. Sviluppo delle istituzioni. — Questo sviluppo non avviene in modo uniforme; le istituzioni, come le razze fra le quali si svilupparono, variarono molto secondo l'ambiente, il clima, le guerre, le condizioni geografiche che influirono su di esse; e su di esse si rifletterono i pensieri e i caratteri umani nelle loro infinite varietà. Le grandi fasi dello sviluppo rimasero quasi dovunque chiare e perfettamente regolari. Le vie dell'evoluzione, a chi le consideri dall'alto della storia, sembrano singolarmente diritte.

1354. Le istituzioni nell'antichità. — Se il vincolo istituito dalla parentela appare da principio chiaro ed evidente, molti secoli pas-

Digitized by Google

sarono prima che fosse definito colla formazione della famiglia. Quando la famiglia si trovò compresa nella più vasta agglomerazione che venne chiamata Comune, perdurò la solidarietà analoga alla parentela, ma in realtà la nozione della parentela non era più la sola; la legge aveva ormai assunto un carattere pubblico e si fondava sulla sanzione dell'assieme, non più soltanto su quella del capo della famiglia. Rimaneva la parentela col carattere ereditario del potere reale, ma il Re era piuttosto il rappresentante che il signore del Comune. Il Comune si sviluppò a città-Stato, ed a questo si fermarono i popoli antichi. A Roma e nei grandi Stati-città della Grecia, il concetto della cittadinanza si sostituì a quello della parentela. Nel pensiero degli uomini dell'epoca lo Stato diventò una persona, il centro dei sentimenti civili, il fine di tutte le virtù civiche. I pubblici ufficiali non governavano in loro nome. ma in nome dello Stato. Intorno a Roma si formò un vasto impero, ma era sempre l'Impero di Roma; il mondo era retto da una sola città, e l'unico diritto di cittadinanza che Caracalla poteva accordare a tutti i sudditi era la cittadinanza di Roma. Così si può affermare che lo Stato-città fu l'ultima parola del mondo antico in materia politica.

1355. Il Feudalismo e le Monarchie moderne. — Quando in Europa entrarono in scena i Teutoni, lo Stato assunse un altro aspetto. Le Nazioni erano armate e lo Stato era l'esercito. Questo esercito si stabilì sui territorî dell'antico Impero romano e a poco a poco ne derivò quello che noi abbiamo imparato a chiamare sistema feudale. Questo sistema feudale, come giunse alla sua perfezione, specie in Francia e in Germania, diede origine ad una terza forma di Governo: il Re possedendo lo Stato come supremo signore feudale, dopo aver assorbito i feudi, riuscì a possedere effettivamente tutto il regno per titoli legittimi, di guisa che si potè dire sua proprietà. Egli diventò l'unica sorgente della legge e della giustizia, e così, ai nostri giorni, potè largire diritti e costituzioni al suo popolo.

1356. Contributo dell' Inghilterra. — Lo sviluppo politico seguì una diversa via, dove il sistema feudale non venne spinto alle sue ultime conseguenze, dove le proprietà libere non scomparvero del tutto, dove il Re possiede la terra piuttosto come sovrano che come proprietario, dove l'autogoverno mantenne nelle consuetudini nazionali salde radici, cioè in Inghilterra. Ivi il popolo conservò in una o nell'altra forma la libertà politica, ed il potere popolare, garanzia di questa libertà, creò alla fine lo Stato costituzionale, la monarchia limitata, la Nazione libera di governarsi

Digitized by Google

da sè. Dal feudo uscì il regno, dalla libera proprietà della terra e dalle autonomie locali si sviluppò lo Stato costituzionale, e da questo uscì l'ultimo risultato dello sviluppo politico, la Nazione libera, organizzata, cosciente della sua forza, signora dei proprî destini, coi suoi grandi Corpi rappresentativi e con le sue garanzie costituzionali delle pubbliche libertà.

1357. Romani e Inglesi. — Nella storia generale dello sviluppo politico due Nazioni hanno avuto una speciale importanza: i Romani, che riunirono tutto il mondo antico dandogli un grande sistema di Governo unico, e ponendo i principî della legislazione universale: e gli Inglesi, che diedero origine all'America, « coprirono tutto il globo dei loro possedimenti e delle loro stazioni militari », ed a tutti i grandi popoli dell'epoca nostra fornirono idee ed istituzioni politiche. Ed è notevole il fatto che Romani ed Inglesi non si somigliano affatto nelle loro abitudini mentali che costituirono il principale elemento della loro potenza politica, e mossero da principî costituzionali affatto diversi per riuscire ai loro fini politici.

1358. Analogia fra queste due Nazioni imperiali. — Le due Nazioni seppero creare e sviluppare le loro istituzioni più che spiegarle, entrambe trassero i loro insegnamenti dai fatti, mentre nessuna ebbe la curiosità di ricercare le cause del proprio successo, e dedurne le conseguenze logiche. Nessuna delle due Nazioni intese del pari spingere i suoi metodi politici allo estremo. Lentamente, senza attribuire grande importanza alle teorie politiche, ciascuna di esse elevò il compromesso ad un vero metodo, e seguì un costante processo di adattamento. La sua condotta potrà essere giudicata priva di logica e di fantasia, la condotta di uomini lenti, pratici, privi di sveltezza e di audacia. La rivoluzione non entrò mai nei loro calcoli e di rado intrapresero di proposito deliberato una riforma radicale. Se le antiche istituzioni devono scomparire, nel sistema romano, come nel sistema inglese, scomparivano per desuetudine piuttosto che per effetto di una qualsiasi violenza; a quando a quando germogliavano nuove istituzioni, che si innestavano sulle antiche ed avevano l'aria di farne parte, assorbendo la maggior quantità possibile di quel succo vitale che costituiva la consuetudine. Allo stesso modo che il Senato Romano, il quale era stato dapprima il principale potere dello Stato, finì coll'esercitare quelle sole prerogative che il popolo e i suoi rappresentanti gli consentirono di conservare, la Camera dei Lordi inglese, associata dapprima al Re per aiutarlo nella legislazione, venne ridotta ad una fun-

Digitized by Google

zione secondaria, che esercita quasi per tolleranza e ciò senza alcun movimento di improvvisa o premeditata rivoluzione. Come a Roma il potere consolare diminuì lentamente di importanza passando a funzionarî plebei, così in Inghilterra il potere regio passò pezzo a pezzo nelle mani dei Ministri, rappresentanti del popolo. Il metodo politico dei due popoli è interamente identico; in entrambi le trasformazioni seguono grado a grado, temperate da compromessi, ritardate e moderate da tenaci consuetudini che consentirono una effettiva rivoluzione soltanto in casi di urgenze straordinarie ed eccezionali.

1359. L'iniziativa popolare a Roma e in Inghilterra. — Molte di queste analogie di metodo e di temperamento sono dovute senza dubbio al fatto che in Inghilterra, come a Roma, i mutamenti politici erano determinati dalla Nazione, non più soltanto da una ristretta classe dirigente. La forza motrice era l'iniziativa popolare, le modificazioni seguivano per la via laboriosa delle leggi e a poco a poco si veniva costruendo l'edificio reclamato dalla pubblica opinione. In entrambi i paesi trattavasi di far accettare da tutti le deliberazioni prese; l'azione popolare, dovunque la consuetudine chiama il popolo ad agire, ha piuttosto tendenza conservatrice. Una legislazione emanata dal Re può essere rapida, completa, di getto, non così la legislazione che emana dalla Nazione, perchè quasi sempre messa insieme lentamente e non senza difficoltà. I plebei di Roma hanno combattuto passo a passo per conseguire i privilegi agognati; il popolo inglese conseguì, con sforzi di secoli, i poteri politici che ambiva; tutti progredirono lentamente e a fatica, paghi di acquistare una parte del potere per il quale combattevano con tanta energia.

1360. Mutato sistema di Roma imperiale. — Quando prevalsero completamente le forme imperiali di governo, Roma perdette le abitudini conservatrici del periodo repubblicano. Certo i metodi dei primi imperatori furono lenti e prudenti al più alto grado: Augusto evitò tutto quello che poteva rappresentare il potere imperiale, persino il nome. Pieno di riguardi per le idee e per lo spirito repubblicano, che non erano ancora scomparsi, riunì a poco a poco nelle sue mani tutti gli uffici della Repubblica, proclamando sempre che li eserciterebbe per un certo periodo — conservando per tutta la vita quello che doveva tenere durante pochi anni — e perchè questi poteri, che costituivano l'antico Governo popolare, gli erano stati debitamente affidati dal Senato e dal popolo. Gli Imperatori che gli succedettero non ebbero tanto riguardo per l'autorità del popolo ed esercitarono il loro potere

Digitized by Google

apertamente, rigidamente, coi maggiori arbitrî. Questi mutamenti nella natura del Governo furono accompagnati da radicali modificazioni nei metodi politici: si crearono nuovi uffici sconosciuti alle istituzioni repubblicane; vennero di continuo violate le consuetudini consacrate da una pratica immemorabile, si adottarono, infine, tutti i procedimenti consueti al potere arbitrario. Roma perdette in capacità politica tutto quello che guadagnò in disciplina e in potenza militare. Imperocchè questa capacità di ordinamento politico che è il carattere dominante dei Romani e degli Inglesi, è inseparabilmente congiunta all'iniziativa popolare, al Governo autonomo di una Nazione padrona dei proprî destini.

1361. La politica romana e l'inglese: contrasti. — Il contrasto più evidente tra Romani ed Inglesi consiste nella differenza vitale e profonda dell'ordinamento politico. Quanto abbiamo detto dell'azione nazionale dei due popoli, di questa influenza lenta conservatrice del popolo intero sull'andamento politico, vuol essere inteso nei due casi in modo diverso. Fu una verità per i Romani solo durante il periodo repubblicano, sino a che il popolo potè avere una parte diretta nei proprî affari. I Teutoni introdussero particolarmente in Inghilterra il principio della rappresentanza sotto forma di Assemblee che consentirono alle popolazioni sparse sopra un vasto territorio di agire col mezzo di persone di fiducia, scelte per parlare ed agire in loro nome. Così l'ordinamento della Nazione poteva estendersi senza danno della propria vitalità. I Romani non avevano l'idea della rappresentanza politica; il popolo di Roma collaborava direttamente alla formazione della legislazione, imperocchè i Romani non avevano l'idea di una delegazione dei poteri legislativi del popolo. L'azione uguale e concorde di popolazioni disperse col mezzo di una rappresentanza rimase ignota al mondo antico. La Corte di contea, col suo balivo (*reeve*) ed i quattro uomini scelti di ciascuna *township*, il Parlamento coi suoi cavalieri delle Contee e coi suoi borghesi delle città, intermediarî così familiari fra noi, ora che tutto il mondo seguì l'esempio politico dell'Inghilterra, furono per lungo tempo istituzioni singolari di questo paese. Erano il risultato speciale dell'ordinamento politico teutonico, dove questo ordinamento si era sviluppato in modo affatto indipendente dall'influenza romana, cioè in Inghilterra, non sul Continente, dove tutti i paesi erano stati in cotal guisa penetrati dagli esempî venuti da Roma. Roma non aveva avuto alcun mezzo analogo di far contribuire i popoli che vivevano sotto la sua legge ad un'attiva

Digitized by Google

opera politica, di farli partecipare ad una viva unione. Così avvenne che coll'estensione delle sue conquiste il suo sistema di governo diventò sempre più accentrato ed autocratico. Gli Inglesi poterono riunire i loro popoli, per quanto numerosi ed importanti, con l'istituzione delle Assemblee rappresentative; i Romani, che non conoscevano alcun mezzo per cui le popolazioni disperse potessero partecipare al Governo generale dello Stato, che non avevano altre Assemblee popolari, fuor di quelle alle quali erano presenti e nelle quali votavano tutti i cittadini, non potevano reggere l'immenso impero altrimenti che con la forza delle armi e col potere assoluto.

1362. Sviluppo dei Parlamenti. — Il carattere prevalente del sistema politico moderno paragonato all'antico è forse la diversità esistente tra la sfera, il metodo ed i mezzi della legislazione moderna e il carattere ed i metodi della legislazione presso i popoli classici. Le Assemblee rappresentative legiferanti sono comuni nel nostro mondo politico; ma gli uomini politici dell'antichità greca o barbarica nulla di simile conobbero mai. I cittadini partecipavano direttamente alla legislazione o non vi avevano parte alcuna. Così Aristotele non credeva possibile uno Stato libero con un territorio tanto ampio da non consentire a tutti i suoi cittadini di intervenire all'Assemblea. Quello che Greci e Romani ignoravano, i Teutoni lo praticavano da tempo antichissimo; la rappresentanza era la base del loro sistema politico, che trasmisero al mondo moderno.

1363. La primitiva storia coloniale degli Stati Uniti porge almeno due curiosi esempî di passaggio dalle Assemblee primarie alle Assemblee rappresentative. Il primo Parlamento del Maryland era un'Assemblea primaria composta di tutti gli uomini liberi della Colonia: nell'Assemblea successiva alcuni ebbero facoltà di farsi rappresentare e per qualche tempo si ebbe la bizzarra anomalia di un'Assemblea in parte diretta, in parte rappresentativa. L'altro esempio ci è dato dalla storia del Rhode Island, i cui cittadini, per qualche tempo, vollero riunirsi a Newport in Assemblea primaria per eleggere i proprî rappresentanti al Parlamento coloniale. Così, per dirla con E. Foster, incominciavano la Sessione insieme, e poi lasciavano che il Parlamento per tutto il tempo rimanente procedesse da sè.

1364. I poteri del rappresentante. — Soltanto ai nostri tempi venne determinata la teoria del potere rappresentativo. I popoli dotati di un certo vigore politico, fidenti nella loro forza ed abituati a governarsi da sè, mirarono sempre a ridurre i loro rappresentanti all'ufficio e alle funzioni di semplici delegati, obbligati ad agire secondo le istruzioni degli elettori, anzichè

Digitized by Google

secondo il loro criterio e la loro coscienza. All'epoca nostra la funzione del rappresentante si considerò da un punto di vista affatto diverso, reclamando per esso il diritto di seguire il proprio criterio nelle questioni politiche e di agire non già come un portavoce, ma come l'uomo di fiducia de' suoi elettori.

1365. Fine della legislazione moderna. — La questione presenta il maggiore interesse, data la straordinaria importanza della legislazione negli Stati moderni e l'estrema complicazione delle questioni cui si riferisce. Quando i Corpi rappresentativi nazionali erano ancora nell'infanzia, i rappresentanti del popolo venivano convocati soltanto per approvare o respingere le leggi preparate dal Re o da una classe privilegiata. Ma questi tempi sono lontani da noi, le moderne Assemblee rappresentative devono giudicare le più gravi questioni di governo, e giudicarle dalle influenze che esercitano sulla politica. Spetta ad essi combinare i progetti più ardui, compiere le riforme importanti, provvedere ai bisogni transitorî dello Stato. Tutta la forza motrice del Governo deriva da essi, e il loro còmpito è pertanto complicato come le forze economiche e sociali alla cui azione il Governo deve presiedere. La legislazione si svolge con grande libertà, in una sfera sconosciuta ai legislatori antichi; non deve più provvedere soltanto ai bisogni del piccolo Stato-città, ma alle molteplici necessità di vaste Nazioni i cui abitanti si numerano a diecine di milioni. Se il rappresentante è un semplice delegato, gli interessi locali devono urtarsi ed impacciarsi a vicenda nella legislazione, distruggendo così qualsiasi unità e qualsiasi coesione politica. Al contrario, se il rappresentante è non solo un delegato, ma un membro del Governo con poteri illimitati, tutti gli atti del movimento nazionale possono avere unità e coesione.

1366. Formazione, esecuzione e interpretazione della legge. — La questione del posto, del carattere e della funzione della legge ha oggi un aspetto ben diverso da quello sotto il quale si presentava agli uomini politici dell'antichità. La separazione delle funzioni legislative, esecutive e giudiziarie è un concetto politico affatto moderno e le relazioni fra questi poteri dànno luogo a questioni che non si sarebbero sollevate in uno Stato dell'antichità. Quando nei tempi primitivi la famiglia costituiva lo Stato, e più tardi, quando l'ordinamento politico, sciolto già dalla giurisdizione onnipotente del padre di famiglia, riposava ancora sul parentado, e più tardi ancora, quando le forme di governo uscite da queste idee primitive sussistevano ancora, tutte le funzioni del Governo erano affidate ad un solo individuo o ad un corpo unico, ad un

Digitized by Google

Re o ad un'Assemblea di anziani. Anche negli Stati liberi che avevano raggiunto un certo grado di sviluppo, come Atene, non è possibile distinguere in modo preciso e completo le attribuzioni del giudice, del funzionario esecutivo, del legislatore. La separazione delle funzioni del Governo, secondo accurati criterî, è concetto moderno. Le antiche Assemblee facevano le leggi, eleggevano i funzionarî, giudicavano i violatori delle leggi, e non credevano di uscire dal loro còmpito. A quel tempo nessuno si meravigliava di siffatta confusione di poteri.

1367. I moderni uomini politici non potrebbero tollerarla. Essi trovano naturale di insistere perchè in ciascuna Costituzione le tre funzioni del Governo sieno separate e realmente indipendenti le une dalle altre; per guisa che se una erra, le altre possano frenarla rifiutando la loro cooperazione. In qualsiasi dei nostri moderni sistemi di governo il legislatore può forzare la mano al giudice, il giudice non può esercitare ufficio di legislatore, come il giudice e il legislatore non possono usurpare gli uffici dei funzionarî esecutivi.

1368. Statuti e Costituzioni. — Questa divisione dei poteri fra le varie Autorità del Governo è stata amplificata e sviluppata nelle Costituzioni scritte che caratterizzano le nostre moderne abitudini politiche. Queste Costituzioni non hanno la medesima storia e differiscono del pari per i loro caratteri e per le origini: ma in tutti i casi definiscono nettamente gli organi e i metodi di governo e dimostrano così quali sieno i punti salienti della moderna evoluzione politica. Le Costituzioni americane, come abbiamo veduto (n. 1062), derivarono dalle concessioni della Corona inglese alle quali vennero sostituite, all'epoca successiva alla guerra d'indipendenza, concessioni venute dal popolo. Gli Statuti reali sono diventati Statuti nazionali, dovuti all'intima collaborazione del popolo, fondati sulla sua sanzione esplicita e diretta. Analogo carattere hanno le Costituzioni della Svizzera, che derivano dal popolo e si fondano in tutti i punti sulla sua libera volontà.

1369. In Francia, invece, il popolo non ha avuto ancora alcuna azione diretta sulla formazione della Costituzione. Le Costituzioni francesi sono state sempre compilate e adottate da Assemblee costituenti; il popolo non ha mai potuto esprimere direttamente la sua opinione, almeno dopo che la Costituzione era stata formulata. La sua adozione, come la sua elaborazione, fu sempre opera di Assemblee; la Costituzione venne data al popolo, non accettata da esso. Che anzi la presente Costituzione della Repub-

Digitized by Google

blica francese deriva da un'Assemblea che non aveva davvero il diritto di agire come Assemblea costituente (n. 396).

1370. La Costituzione e le libertà popolari. — Questo procedimento, che consiste nell'affidare ad un'Assemblea la formazione della Costituzione, può essere considerato come un sistema intermedio fra il procedimento americano e svizzero da un lato e il procedimento di quegli Stati d'Europa nei quali la Costituzione venne largita dal sovrano. In molti casi la Costituzione è stata strappata a monarchi riluttanti, come la *Magna Charta*, estorta dai baroni al re Giovanni; ma le Costituzioni, sieno esse derivate da una rivoluzione, come in parecchi Stati nel 1848, o largite da sovrani, come in Prussia (n. 490), assunsero la forma di concessioni sovrane e pertanto non hanno confermato, ma creato libertà e privilegi.

1371. Gli Statuti e le Costituzioni americane furono invece la regolare constatazione dei diritti e delle immunità dei cittadini inglesi, indipendenti da qualsiasi concessione o favore reale. Le leggi dei Parlamenti sulle quali si fondano i Governi delle Colonie inglesi, come il Canadà e l'Australia, lasciando da parte la questione dell'ordinamento della forma di Governo, estendono del pari ai coloni gli antichi privilegi dei cittadini inglesi. Così gli Statuti coloniali americani, oltre le disposizioni relative ai governatori, ai tribunali, ai Parlamenti hanno consacrato i diritti ordinarî dei liberi cittadini inglesi. Le Costituzioni americane formularono i progressi politici compiuti, ma questi progressi sono anteriori ad esse. Invece le Costituzioni europee hanno quasi tutte creato diritti e immunità al pari delle relative istituzioni popolari, compiendo, e non soltanto confermando, radicali riforme politiche.

1372. Lo Stato federale moderno: differenza delle Confederazioni. — Le Costituzioni scritte ebbero specialmente una parte importante e veramente essenziale nello sviluppo politico moderno nel determinare esattamente l'equilibrio delle istituzioni e delle attribuzioni dalle quali dipende l'azione dell'organismo del moderno Stato federale. Noi sappiamo che lo Stato federale è una creazione politica moderna; l'antichità ci porge esempî di Confederazioni, ma non ha alcuno Stato federale. Le Confederazioni antiche e moderne, anche se durarono a lungo, non formarono mai veri Stati nel senso esatto della parola.

1373. Il più interessante esempio di Confederazione antica è quello della Lega achea (n. 92). Nei tempi moderni abbiamo la Confederazione svizzera sino al 1848 (n. 663), le varie Confederazioni germaniche (nn. 488, 491) e la breve Confederazione americana (n. 1067).

Digitized by Google

1374. Queste Confederazioni erano composte di Stati riuniti da un trattato piuttosto che da una Costituzione. Come confederazioni non avevano poteri sovrani, in quanto la sovranità rimaneva agli Stati. I loro membri non si univano, si mettevano d'accordo come uguali, per agire di concerto negli interessi comuni.

1375. Il moderno Stato federale, invece, è un'effettiva personalità politica, una vera Nazione. Non è il risultato di un semplice accordo fra Stati diversi, è uno Stato. Secondo la chiara espressione tedesca, la Confederazione è uno *Staatenbund*, mentre lo Stato federale è un *Bundesstaat*. Confederazione e Stato federale hanno un particolare comune: sono entrambi costituiti dall'associazione di comunità distinte e indipendenti; ma nella Confederazione queste comunità restano realmente tali, mentre nello Stato federale si fondono nell'unico Stato nazionale.

1376. Nei due casi si possono tuttavia associare nelle migliori condizioni di mutuo aiuto comunità affatto diverse in tutti i loro particolari e persino appartenenti a razze diverse, senza che lo sviluppo della loro individualità e della loro libertà possa subirne il menomo danno. Non si può immaginare una forma di governo più semplice di quella che consente l'unione di elementi tedeschi, francesi e italiani, come la Costituzione svizzera.

1377. Caratteri dello Stato federale. — Lo Stato federale si distingue dalla Confederazione per i seguenti caratteri speciali:

a) le comunità che lo costituiscono rinunciano in modo permanente al diritto di agire indipendentemente le une dalle altre nelle materie relative agli interessi comuni e per conseguenza si fondono in un unico Stato. Di fronte agli Stati esteri, le loro individualità appaiono fuse nell'unica individualità nazionale; le linee di separazione hanno qualche importanza per l'Amministrazione interna, nessuna per l'estero.

b) Lo Stato federale ha un assieme di leggi ed una propria giurisprudenza che ne esprimono l'Autorità nazionale. La legislazione federale non è il risultato dell'opera legislativa dei singoli Stati, è l'espressione della volontà di tutta l'Unione.

c) Nello Stato federale la sovranità assume un nuovo aspetto. La somma del potere politico è divisa; in talune sfere d'azione le Autorità federali provvedono alla legislazione suprema del paese, in altre, gli Stati agiscono ancora con potere sovrano. Le Autorità federali sono sovrane, perchè dirigono lo Stato e determinano da sè medesime l'estensione dei loro poteri; le Autorità degli Stati hanno una certa sovranità in una sfera più limi-

Digitized by Google

tata. Anch'esse sono indipendenti, e non esercitano poteri conferiti loro dal Governo federale, o che da questo possano essere menomati e in cotesto senso anche gli Stati si possono dire sovrani.

1378. Tutti i moderni Stati federali hanno Costituzioni scritte; ma la Costituzione scritta non basta a dare allo Stato carattere federale. I diritti e le funzioni che costituiscono l'essenza dello Stato federale, devono essere definiti con grande precisione, tracciando i confini entro i quali si devono muovere le Autorità federali e le statali.

1379. Non si può con sicurezza affermare che lo Stato federale sia definitivo, anzichè una fase temporanea dello sviluppo politico. La storia dei moderni Stati federali è ancora breve, tuttavia rivela la tendenza di passare dalla federazione allo Stato unitario. In ogni caso, quando l'unione sia raggiunta, non solo negli interessi, ma nei sentimenti del popolo, il movimento tende ad accrescere il consolidamento.

1380. Analogie e contrasti. — Raffrontando i moderni sistemi di governo, si trovano differenze più decise, che risultano dai diversi ordinamenti amministrativi e dalle varietà di relazioni fra il potere esecutivo e il legislativo.

1381. I Ministri e il Capo del potere esecutivo. — Uno dei punti più interessanti di tutto l'ordinamento amministrativo è la questione delle relazioni dei Ministri col Capo del potere esecutivo. Naturalmente quasi tutta la coesione ed il successo della politica dipendono da un'unica volontà direttiva; se i Ministri non hanno effettivi poteri direttivi, la loro politica non può riuscire energica ed efficace, per cui anche la loro azione dev'essere, quando occorra, veramente collettiva.

1382. Nel nostro sistema di Governo, i capi delle amministrazioni sono riuniti, almeno nominalmente, dal fatto che dipendono dal Presidente. Sebbene, come abbiamo veduto (n. 1323), sieno piuttosto i suoi colleghi che i suoi dipendenti, l'autorità del Presidente è in conclusione definitiva e decisiva; il Congresso ha affidato ai segretarî poteri limitati e li esercitano sempre sotto la vigilanza e l'autorità del Presidente. Questi è realmente il Capo del potere esecutivo. In Francia e in Inghilterra il Capo nominale del potere esecutivo non ne è invece il Capo reale. La suprema autorità effettiva non appartiene al Presidente della Repubblica od al Re, ma al primo Ministro; da questo dipendono l'indirizzo politico dello Stato e le decisioni più importanti. L'autorità del Presidente e del Re è in gran parte teorica, e si commisura all'influenza che essi possono esercitare personalmente.

Digitized by Google

L'influenza del primo Ministro o Presidente del Consiglio è la vera forza del Governo. Soltanto in Germania fra tutti gli Stati costituzionali, troviamo una volontà politica veramente sovrana. La volontà personale dell'Imperatore o quella del Cancelliere è la sorgente, il centro stesso dell'azione politica, e i capi delle singole amministrazioni ne sono i semplici esecutori. In siffatto sistema l'azione amministrativa raggiunge una energia ed una coerenza che nessun altro sistema può procurarle. Non si può negare che dove il Capo dello Stato assorbe tanta parte della sua vita, i membri che lo costituiscono ed il popolo partecipano in modo assai più limitato alla vita politica.

1383. I Ministri e l'Amministrazione. — Poco meno importanti delle relazioni dei Ministri col Capo del potere esecutivo sono quelle che essi hanno coll'Amministrazione centrale e locale considerata nel suo assieme, non solo come singoli Ministri, ma come membri del Gabinetto. Abbiamo veduto (nn. 1185, 1206, e 1207) che nelle repubbliche dell'Unione americana manca a tale riguardo qualsiasi coesione amministrativa, perchè i funzionarî amministrativi centrali non costituiscono in generale un ufficio di controllo, ma soltanto un corpo di funzionarî superiori. Nel nostro ordinamento federale, il Presidente è il Capo supremo, ma il suo Gabinetto non esercita un'azione sull'Amministrazione, presa nel complesso. Il Gabinetto si riunisce per discutere questioni politiche; le questioni amministrative sono decise separatamente da ciascuna Amministrazione per gli affari che la riguardano, appunto perchè l'unica Autorità centrale amministrativa è il Presidente, non il Gabinetto. Ciascuna Amministrazione è pertanto relativamente indipendente. In Inghilterra il Gabinetto, come tale, esercita una maggiore azione sulle Amministrazioni dello Stato. Così per procedere ad una nuova distribuzione degli affari fra le varie amministrazioni, si richiede un accordo in Consiglio dei Ministri e una nota speciale del Tesoro. Ma anche in Inghilterra l'azione amministrativa del Gabinetto è piuttosto la conseguenza della sua responsabilità politica che il risultato di uno sforzo tendente ad assicurare l'uniformità dell'Amministrazione, col mezzo di un corpo incaricato di regolare in via ordinaria con procedimenti semi-giudiziarî le grandi linee e quando sia necessario anche i particolari dell'azione esecutiva. In Francia e in Prussia l'azione collettiva dei Ministri è più frequente e consegue risultati effettivi. In Francia, oltre al Gabinetto, cioè all'assieme dei Ministri in quanto esercitano un'azione politica, vi è un Consiglio dei Ministri, al quale compete la vigilanza siste-

Digitized by Google

matica dell'Amministrazione, il coordinamento dei suoi metodi, la giusta distribuzione degli affari tra le varie amministrazioni, ecc. (n. 422). Oltre a questo Consiglio dei Ministri, vi è anche un Consiglio di Stato, corpo giudiziario, che risolve le controversie, decide i conflitti di giurisdizione fra le varie amministrazioni, e costituisce altresì un Supremo Tribunale amministrativo (n. 468). La Prussia ha un sistema analogo, un Ministero di Stato che sino ad un certo punto esercita insieme le attribuzioni affidate in Francia al Consiglio dei Ministri ed al Consiglio di Stato, oltre ad un Consiglio di Stato al quale si vanno attribuendo le più alte funzioni giudiziarie (nn. 576, 577).

1384. L'Amministrazione e il Parlamento. — Le relazioni fra l'Amministrazione che applica le leggi e il Parlamento che le fa, riguardano la vera essenza del sistema di governo. La Legislazione e l'Amministrazione, in ogni sistema di governo bene equilibrato, devono andare di pari passo. La saggezza e la convenienza delle leggi è dimostrata dalla loro applicazione; la Legislazione dà forza e indirizzo all'Amministrazione. Senza leggi l'Amministrazione è zoppa, senza Amministrazione la legge è inefficace. Gli intimi rapporti esistenti fra i due poteri appaiono chiaramente quando si consideri la questione delle spese per l'Amministrazione. I legislatori tengono, e ben a ragione, i cordoni della borsa; soltanto col loro consenso si prelevano le imposte e si ordinano le spese. L'Amministrazione per compiere i suoi uffici ha bisogno di provvedere alla spesa; ma i legislatori votano la spesa soltanto quando ne sieno determinati i motivi e si dichiari la maniera nella quale la spesa deve esser fatta. Indispensabile, pertanto, un perfetto accordo fra il potere esecutivo e il Parlamento, accordo che può esistere soltanto quando vi è fra i due poteri una fiducia ed una intimità assoluta.

1385. La mancanza di questo accordo e di tale fiducia fu causa della grande impotenza finanziaria del Governo in Francia. Le Camere in fatto di spesa accolgono sempre con una certa diffidenza le proposte del Governo. La Commissione del bilancio, non solo esamina e rivede, ma persino annulla o rovescia da capo a fondo i progetti finanziarî dei Ministri (n. 434); i Ministri si trovano spesso quasi impotenti, e per conseguenza irresponsabili di fatto in materia di finanza, e le spese, piuttosto che dalle necessità dell'amministrazione, sono regolate dal capriccio delle Camere. I Ministri inglesi possono insistere sulle loro domande di crediti, perchè rispondono in modo assoluto davanti al Parlamento della politica connessa a ciascun progetto finanziario. Il

Digitized by Google

Parlamento, sino a un certo punto, ha il diritto di suggerire al Governo i mezzi per avere le somme necessarie senza che per questo il Governo possa credere di averne perduta la fiducia; ma i crediti chiesti dai Ministri devono essere votati, a meno che il Parlamento non ne voglia le dimissioni. Fiducia e responsabilità procedono parallelamente (nn. 868, 871). Nel sistema americano non esiste alcuna relazione fra i capi delle amministrazioni e il Congresso; l'Amministrazione manda bilanci preventivi e i Comitati di ciascuna Camera, senza l'intervento dei Ministri, deliberano quali somme debbano essere accordate.

1386. Le relazioni esistenti fra il potere esecutivo e il Parlamento, influiscono anche su tutte le altre questioni amministrative, come la creazione di un nuovo Ministero, l'aumento del numero degli impiegati, una nuova distribuzione degli affari tra i varî Ministeri, sino alle più importanti questioni commerciali, diplomatiche e militari. Nel presente sviluppo delle istituzioni rappresentative, la maggiore o minore intimità del potere esecutivo e del Parlamento si considera come il criterio più importante del buon ordinamento politico di ogni Governo. Così in Inghilterra i Ministri esercitano un vero potere direttivo efficace e continuo in tutte le materie legislative, ed a questo potere si associa la più completa responsabilità (nn. 868, 871). In Francia il potere direttivo dei Ministri è parziale, anche lasciando da parte le materie finanziarie; mentre la loro responsabilità è ugualmente completa. In Prussia e nella Svizzera i Ministri hanno un potere dirigente senza effettiva responsabilità (nn. 533-536, 670). Nel nostro sistema abbiamo insieme l'isolamento più l'irresponsabilità ed è la principale differenza tra il nostro Governo e quelli degli altri Stati liberi. Il potere esecutivo, che in tutti gli Stati esercita un'azione direttiva, in America è subordinato.

Digitized by Google

CAPITOLO XIII.

NATURA E FORMA DEL GOVERNO

1387. Fondamenti del Governo: l'autorità e la forza. — Carattere essenziale di ogni Governo, qualunque sia la sua forma, è l'autorità. In ogni caso vi devono essere da una parte i governanti e dall'altra i governati. L'autorità dei governanti direttamente o indirettamente viene però a fondarsi in ultima analisi sulla forza. Non si intende necessariamente e in ogni caso una forza armata e organizzata, ma la volontà di alcuni uomini, pochi o molti, o di una comunità organizzata al fine di conseguire i proprî intenti, in quanto concerne gli affari comuni, organizzata cioè per esercitare un certo potere. Il meccanismo governativo richiesto per siffatto ordinamento, consiste di mezzi d'azione sufficienti ad ottenere che negli affari comuni sia sempre eseguita la volontà sovrana, sia essa l'esatta espressione della maggioranza, od anche di una minoranza che eserciti il potere sovrano.

1388. Non è sempre necessaria la forza materiale. — Tutto questo non deve essere d'altronde sempre interpretato alla lettera o in modo ristretto. L'autorità ha bisogno della forza, non di usarla sempre in modo evidente. Si comprende che il sovrano o il magistrato debba avere una certa autorità, ma non è altrettanto evidente che questa autorità debba palesarsi col mezzo della forza. Quando si consideri la storia di questo o di quel Governo in particolare, si scorge che la forza, fondamento dell'autorità dei suoi funzionarî, non ha avuto occasione di manifestarsi per intere generazioni. Per buona sorte ai tempi nostri molti Governi, e tra questi i più importanti, di rado devono ricorrere a misure coercitive verso i cittadini, i quali, nella loro vita tranquilla, vanno per la propria strada senza bisogno di misure coercitive. La forza rimane per così dire latente, ma non perciò si può dire che manchi. I migliori Governi contemporanei, che non si fondano sulla forza delle armi, ma sul libero consenso dei

Digitized by Google

governati, hanno a loro fondamento costituzioni e leggi derivate e sanzionate da antiche consuetudini. La vera forza che le sostiene non è quella di una dinastia dominante o di una minoranza dirigente, ma il consenso della maggioranza. La potenza decisiva di questa forza è talmente evidente, che la minoranza di rado ne provoca l'uso. Rimane latente, appunto perchè si sa onnipotente. Dietro l'autorità del magistrato elettivo vi è una forza, come dietro all'usurpatore; il Presidente degli Stati Uniti è più forte dello Czar delle Russie. La differenza stà nella *manifestazione* della forza; questa serve di appoggio ad entrambi, con la differenza che per l'uno è l'ultimo degli argomenti, per l'altro il primo.

1389. La forza del Governo nelle società antiche e nelle moderne. — Questi elementi d'autorità e di forza del Governo si scorgono chiaramente nella società moderna, anche quando la sua costituzione è democratica, mentre non si scoprono facilmente a prima vista nelle società primitive. Ai nostri giorni, quando si parla di politica delle Nazioni più progredite, si usano spesso le frasi « Governo fondato sulla pubblica opinione », ovvero « Governo emanato dalla volontà del popolo », e coteste frasi descrivono abbastanza esattamente i sistemi democratici pervenuti al loro completo sviluppo. Ma con esse nessuno vuol dire che la maggioranza che forma la *pubblica opinione* trionfa perchè la minoranza è convinta e non già soltanto perchè ha per sè il numero, e che rappresenti non solo la volontà popolare. ma anche il potere popolare. La maggioranza ritrae il diritto di governare dal numero, non dalla sua saggezza. Quando le maggioranze hanno imparato ad avere un'opinione e ad organizzarsi, per imporsi, governano in ragione del loro potere, come i despoti che dispongono di eserciti permanenti, o come le minoranze abili che sanno mettersi d'accordo per dominare una maggioranza inorganica. Ma per quanto anche nelle società primitive governasse la pubblica opinione, questa idea del potere della maggioranza difficilmente si concilia con l'idea che abbiamo dei Governi rappresentativi. Che dire della questione del nostro presente sistema di governo? I Governi primitivi non erano democrazie, dove la volontà della maggioranza potesse tracciare la via al Governo, nè dispotismi, dove dominasse la volontà di un solo, nè oligarchie nelle quali una minoranza imponesse le sue idee. Dove era la forza sulla quale si fondava l'autorità in queste società primitive? Il potere del padre, nella famiglia patriarcale, era un potere armato, o possedeva la sola forza della volontà?

Digitized by Google

Quale forza sosteneva l'autorità del capo della tribù o del capo di tutti i capi, il re? Certo non si può dire che questa autorità fosse indipendente dal consenso di coloro che la subivano, e tuttavia non era formulata da questo consenso. Il consenso esisteva, ma era involontario, implicito (*inbred*); era un derivato dalle consuetudini della razza, nato, per così dire, con essa. Si fondava inoltre sulla tradizione e sulle consuetudini che vincolavano il capo al pari dei sudditi. Non era lecito al capo trasgredire la legge consuetudinaria di sua gente, come non la poteva trasgredire il più umile dei suoi sudditi. Il capo era governato come gli altri, in quanto tutti si dovevano conformare a metodi di vita rigorosamente determinati. Dove era dunque la forza per sanzionare l'autorità del capo principale, dei capi inferiori e del padre, in questa società? Non nella volontà del capo, vincolato dalle prescrizioni delle consuetudini; non nella volontà del popolo soggetto del pari alle leggi consuetudinarie.

1390. La forza della pubblica opinione nella società antica. — Si scopre facilmente dove giacesse la forza in queste antiche società studiandole sotto un altro aspetto. Le Nazioni, dominate ancora dal diritto consuetudinario nel periodo storico, sono state invase da dominatori stranieri, ma in nessun caso la volontà del conquistatore potè liberamente regolare gli affari dei vinti. Questa volontà neppure si potè sempre manifestare, il trono straniero era conservato per forza d'armi, e le popolazioni soggette dovevano sopportare le tasse più pesanti, ma il despota si guardava bene dal tentare qualsiasi mutamento delle consuetudini dei vinti. Non osava modificare le proprie leggi, come non l'avrebbe osato un sovrano della dinastia che egli aveva esautorato. Non osava stendere la mano sulle forze latenti nascoste dietro i pregiudizî e il fanatismo dei sudditi. Sapeva che erano forze vulcaniche e nessuna potenza militare sarebbe bastata a salvargli il trono il giorno in cui le avesse scatenate. Si può dire che egli poteva spogliare i vinti non governarli, imperocchè l'idea del Governo è inseparabile dal concetto di un complesso di *norme legali*. Così avviene che se, alla luce di questi esempî, consideriamo il trono in una di queste società primitive come occupato da qualche principe la cui autorità si fondava sulle leggi del suo paese, si scorge facilmente che la forza effettiva sulla quale si appoggiava l'autorità in un Governo così costituito era la forza della pubblica opinione, in senso quasi identico a quello che noi usiamo nel parlare delle democrazie moderne. La legge è inerente alla volontà comune e su questa legge si fonda l'autorità

Digitized by Google

del principe. Il principe governa conforme alla volontà di tutti, in quanto questa volontà esige che sia mantenuto inviolabile il costume avito. La forza latente di questa comune volontà sostiene e limita insieme la sua autorità.

1391. La pubblica opinione antica e moderna. — La pubblica opinione moderna non può essere confusa con quella di queste antiche società, dove non concorreva in verun modo alla formazione delle leggi o delle costituzioni. Nel nostro presente ordinamento politico, per cui abbiamo Governi che hanno il nostro consenso, per quanto questo consenso sia cosciente e sino ad un certo punto volontario, si fonda anche sull'eredità ed è quasi inavvertito e nato con noi. Noi ci lasciamo quasi trascinare, in quanto la pubblica opinione inclina a conservare quello che è già in vita. La nostra volontà creatrice, anche nei Governi dove i mutamenti non sono vietati da una legge divina, si limita a semplici *modificazioni*. La generazione che vide la fondazione del nostro sistema federale potè credere di aver creato qualcosa di nuovo, di aver ideato un nuovo Governo; ma noi, della generazione presente, abbiamo preso quello che abbiamo trovato e ci governiamo in gran parte con leggi non fatte da noi. La nostra vita costituzionale è predisposta da molto tempo. Noi siamo simili alle società primitive per quanto concerne l'opinione pubblica conservatrice, mentre siamo diversi in quanto concerne l'opinione pubblica che tende a modificare le nostre istituzioni. La volontà comune di quelle società contiene le forze generiche del Governo allo stesso modo della nostra opinione pubblica progressiva.

1392. La vera natura del Governo. — In ultima analisi, qual'è la natura del Governo? Se è fondato sull'autorità e sulla forza, ma sopra un'autorità che dipende dall'acquiescenza alla pubblica opinione e sopra una forza non apparente, che si manifesta esteriormente soltanto in circostanze straordinarie, quale principio si trova a base di questi fenomeni nell'anima stessa del Governo? La risposta è data dalla natura della società. La società non è una creazione artificiale, essa è naturale ed organica come l'uomo. Aristotele scrisse che l'uomo è per natura un animale socievole; la sua funzione sociale pertanto riesce normale come la sua funzione individuale. Colla famiglia si affermò anche l'ordinamento politico: essa fu la prima società politica. Per questo la società è il risultato delle comuni abitudini, una forma dell'evoluzione, un composto di intime relazioni, un assieme compatto vivente, organico, una struttura, non una costruzione meccanica.

Digitized by Google

1393. La società è un organismo, il Governo un organo. — Il Governo è l'organo esecutivo della società, quello pel cui mezzo le sue consuetudini si svolgono, la sua volontà consegue un risultato, l'organo che le permette di avere una vita effettiva e adattarsi all'ambiente. Per questo l'azione disciplinare della società sull'individuo è eccezionale e il potere dispotico è costretto a riconoscere che non può superare certi limiti, nè andar oltre certi confini; per questo infine i mutamenti di Governo violenti, conducono fatalmente a reazioni ed a rivoluzioni di uguale violenza e talvolta fatali. Soltanto esseri eccezionali si sottraggono ai comuni doveri e alle abitudini prevalenti della società. Il potere del tiranno, come quello del semplice vasaio, è subordinato alla materia che adopera, cioè alla società che ha fra le mani; i mutamenti che contrastano apertamente con l'opinione generale non ne possono accogliere le simpatie, bensì ne provocano l'opposizione e finiscono coll'essere travolti. La società, come gli altri organismi, si modifica soltanto per evoluzione; ora la rivoluzione è l'opposto dell'evoluzione. L'ordine pubblico è mantenuto perchè l'ordine è inerente all'essenza e al carattere della società.

1394. Le forme di Governo: loro significato. — Le forme di Governo nulla hanno a che fare coll'essenza del Governo stesso; le baionette di un tiranno, il buon accordo e la forza superiore di una minoranza organizzata, la forza latente di una maggioranza che si governa da sè, tutto questo dipende dal carattere organico e dallo sviluppo della comunità. Bene scrive G. Morley nel suo *Rousseau*, che « l'obbedienza del suddito verso il sovrano non si fonda sopra un contratto, ma sulla forza, in quanto il sovrano può punire la disobbedienza »; ma questa forza può esser sorretta dalla consuetudine generale (nn. 1435-1442). Nondimeno lo studio delle forme di Governo è molto importante, perchè sono l'espressione del carattere stesso del Governo e quasi il riassunto della sua storia. Esse provano le fasi attraversate dall'evoluzione politica, spiegano storicamente la Costituzione adottata dal Governo e il suo fine normale, annunciano da ultimo le sanzioni sulle quali si fonda.

1395. Le forme di Governo secondo l'analisi di Aristotele. — Gli scrittori politici che parlano delle varie forme di Governo ricopiano generalmente la distinzione di Aristotele e difficilmente potrebbero fare altrimenti, imperocchè, sebbene questa distinzione non esaurisca il tema e le sue descrizioni non comprendano tutti i tipi di Governo moderni, quella distinzione costituisce ancora

Digitized by Google

uno scheletro sul quale si può fondare chiunque si proponga di esporre le varie forme di Governo, e le sue descrizioni ci porgono almeno sufficienti punti di paragone fra i Governi antichi e i moderni, consentendoci di meglio comprendere le forme presenti.

1396. Aristotele considerava come forme originarie di Governo la monarchia, l'aristocrazia e la democrazia (oclocrazia); egli definisce la prima come il Governo di uno solo, la seconda come Governo di pochi, la terza come Governo di molti, non come quello della maggioranza, nel che sta appunto il contrasto tra la democrazia antica e la moderna. Accanto a queste forme fondamentali, che si potrebbero dire *sane*, poneva le forme *degenerate*, che erano per lui la tirannide, degenerazione della monarchia, l'oligarchia, cioè le forme degenerate dell'aristocrazia, e l'anarchia o Governo della plebe, degenerazione della democrazia. L'osservazione della società contemporanea condusse Aristotele a riconoscere dovunque una grande tendenza a sostituire alle forme pure le forme degenerate.

1397. Degenerazione e rivoluzione. — Aristotele segnala il ciclo delle degenerazioni e delle rivoluzioni che ciascuno Stato deve percorrere nella sua lunga esistenza. La sua idea era questa. La prima forma naturale del Governo dello Stato è la monarchia, cioè il Governo di un solo con potere sovrano. Il monarca in generale vuol trasmettere il regno ai suoi discendenti. Questi dimenticano più facilmente gli impegni presi e il desiderio del pubblico bene che guidava il primitivo monarca, per cui il loro potere degenera facilmente in tirannide. Alla fine, questa tirannide in qualche modo è vinta; segue una rivolta, i principali capi del movimento assumono le redini del Governo e si fonda l'aristocrazia. Questi aristocratici, da principio quasi sempre giusti e bene ispirati, tendono a ridursi di numero, a riunire il potere nelle mani di pochi, e si riesce così all'oligarchia. L'oligarchia torna ancora più fatale alla libertà civile della tirannide, e pone maggiori ostacoli al sano sviluppo della vita civile. Una classe curante solo dei proprî interessi può dare all'ingiustizia forme molto più varie di un semplice despota, per cui questo Governo provoca quasi sempre a breve scadenza le masse ad una rivoluzione. Con questa rivoluzione prevale la democrazia, ma anche la democrazia degenera, quando giunge all'età matura, invecchia e perde il primitivo rispetto della legge, la tolleranza, lo spirito di mutue concessioni, cioè le qualità sulle quali soltanto può durevolmente consistere. Cade nella licenza, sottentra l'anarchia, ed allora viene un Cesare a ricondurre nella società l'ordine e

Digitized by Google

la ragione. Il ciclo è completo e col ristabilimento del trono incomincia una nuova serie di restaurazioni e di rivoluzioni.

1398. Le forze aristoteliche e gli Stati moderni. — Le conferme di questa teoria, fornite dalla storia d'Europa sin dai tempi di Aristotele, sono abbastanza numerose ed importanti, perchè si possa considerarla anche ai nostri giorni come un riassunto dell'evoluzione politica. Riesce ancora più interessante paragonare lo sviluppo politico contemporaneo coll'esposizione aristotelica e determinare le differenze fra i tipi antichi e i moderni di Governo, insieme alle somiglianze che consentiranno agli storici dell'avvenire, se non ai presenti, di dimostrare, in ultima analisi, come la realtà sia piuttosto lontana che vicina alle idee di Aristotele.

1399. La monarchia assoluta moderna. — Prendendo per tipo delle grandi monarchie assolute che si svilupparono in Europa dopo Aristotele il Governo russo, è evidente che il monarca moderno ha un potere molto più grande ed esteso del monarca antico. Il monarca moderno, a differenza dell'antico, è anche legislatore. La società antica sapeva appena che cosa fosse la legislazione. Tutta la legge pubblica e privata era per essa riposta nella consuetudine, alla quale non era possibile dare forma precisa. Per lo meno si può affermare che le antiche monarchie non ebbero carattere legislativo. Il despota faceva editti, emanava ordini che si applicavano a casi singoli ed a particolari individui. Gli imperatori romani sono stati i primi a promulgare le *constitutiones*, cioè codici generali di leggi applicabili a tutti. Il despota moderno può fare molto di più; può dar norma colla sua volontà non solo agli affari pubblici, ma ai privati, può sconvolgere tutte le consuetudini locali e sottoporre i sudditi a leggi uniformi. Si aggiunga che non è tenuto affatto ad osservare le proprie leggi. Una sua parola può sopprimerle, modificarle, ristabilirle, come potrebbe fare *tabula rasa* di tutte. Insomma egli ha un assoluto potere non solo sugli uomini, come lo avevano anche i despoti antichi, ma sulle leggi, come gli antichi non conobbero mai.

1400. Queste affermazioni non devono naturalmente essere accettate senza importanti modificazioni. Il despota moderno, come l'antico, è legato dalle consuetudini del popolo. Può modificare le leggi, non il modo di vivere; le tradizioni nazionali, il carattere del popolo, gli usi agricoli e commerciali del regno lo vincolano al pari dei sudditi. Il monarca avverte di rado l'esistenza di questi limiti perchè è cresciuto nella stessa atmosfera della vita nazionale e si è venuto adattando alle necessità dell'ambiente (nn. 1435, 1442).

Digitized by Google

1401. La monarchia moderna di regola limitata. — Il Governo della Russia è anormale nell'Europa moderna, come quello della Turchia è un rimasuglio di forme primitive scomparse nel resto d'Europa. Nelle altre monarchie moderne troviamo subito una differenza sostanziale tra le monarchie assolute dell'antichità e quelle dei tempi nostri. Quasi tutte le monarchie europee sono infatti *limitate*, devono cioè contare nell'esercizio dei loro poteri con un Parlamento popolare. Il popolo ha un'influenza particolare e talvolta preponderante negli affari pubblici.

1402. La monarchia e l'aristocrazia. — Nello studiare gli Stati moderni si trovano altri contrasti col ciclo aristotelico. Chi suppone che il dispotismo dello czar possa essere sostituito da un Governo aristocratico o che una classe qualsiasi potrebbe impadronirsi del potere se gli imperatori d'Austria o di Germania o il re d'Italia, scambiando l'ombra con la realtà, lasciassero modificare la loro autorità? Fra la monarchia e la democrazia vi è ancora posto per l'aristocrazia? Non è questa incompatibile con la società moderna?

1403. Contrasto fra l'aristocrazia inglese e l'antica. — Dopo che in Inghilterra venne esteso il diritto elettorale alle classi lavoratrici si può dire che non esiste più l'aristocrazia come forza di Governo. Ancora al principio del secolo decimonono il Governo inglese, sebbene considerato come monarchia limitata, era in realtà una aristocrazia. Il Parlamento e tutta l'Amministrazione del regno erano nelle mani dei ricchi e dei nobili. I membri della Camera dei Lordi e la Corona disponevano della maggior parte dei seggi alla Camera dei Comuni: l'Inghilterra era rappresentata quasi esclusivamente dalle sue classi superiori. Le riforme elettorali del secolo XIX hanno messa da parte questa aristocrazia, ma giova tornare indietro per studiarla e segnalare il contrasto fra un tipo di aristocrazia moderna e quelli che Aristotele aveva davanti agli occhi. Un'aristocrazia antica costituiva lo Stato, mentre l'aristocrazia inglese lo dirigeva. Nel più largo sistema elettorale conosciuto dalle democrazie antiche neanche la metà degli adulti avevano il diritto elettorale; le antiche democrazie sono state tutte Governi di minoranza. L'aristocrazia era il Governo d'una minoranza anche più ristretta, che faceva suo monopolio non solo del potere e degli uffici pubblici, ma della stessa cittadinanza. Essa era lo Stato; i suoi membri soltanto erano cittadini, gli altri abitanti contavano per niente. In Inghilterra il caso era veramente diverso. Il diritto elettorale non era limitato ai membri dell'aristocrazia, soltanto

Digitized by Google

dipendeva da essi. Non si credevano essi soli lo Stato; sapevano bene che lo Stato era effettivamente nelle loro mani e di questo erano paghi senza considerarsi come proprietarî di esso in nome del popolo. La loro legislazione era infatti di classe, spesso anche molto ristretta, ma non la credevano tale. Erano convinti di governare nell'interesse generale dello Stato e avevano, od almeno credevano fermamente di avere, a cuore tutti i suoi interessi. In una parola, l'aristocrazia inglese guidava lo Stato, ma non credette mai di costituire lo Stato.

1404. Prevalenza presente e futura della democrazia. — Mentre il regime aristocratico sembra quasi scomparso, la democrazia prevale quasi universalmente: specie da quando si venne estendendo l'educazione del popolo e il suo sviluppo economico consentì alle masse popolari di far valere la loro opinione, il progresso di questa e delle istituzioni democratiche furono continui e generali. Vennero distrutte quasi tutte le forme monarchiche ed aristocratiche primitive, introducendovi il poderoso elemento dell'opinione popolare, e le istituzioni fondate sulla rappresentanza; le forme politiche tendono a ridursi ad una sola, ad esclusione di tutte quelle che non ammettono il suffragio universale e la rappresentanza democratica; per cui si può dire che tutte le forme di Governo si vanno riducendo alla democrazia.

1405. Le democrazie antiche e le moderne. — Le differenze formali tra le democrazie antiche e le moderne sono grandi e importanti. Le democrazie antiche erano immediate, mentre le nostre sono mediate, cioè rappresentative. Ad Atene — per prendere questo Stato come tipo — ogni cittadino aveva il diritto di assistere e di votare in persona alle sedute dell'Assemblea popolare ed a quelle dei suoi Comitati che esercitavano anche l'ufficio di tribunali penali; il moderno elettore vota per un deputato che va a rappresentarlo alla Camera popolare, ma non vi può entrare. Questa idea della rappresentanza, od anche solo del voto col mezzo di un mandatario, così comune fra noi, era ignota agli antichi. Anche il magistrato eletto in quelle antiche democrazie non si considerava come rappresentante dei suoi concittadini; egli era lo Stato, in quanto ne esercitava le funzioni e sino a che durava il suo mandato. Se osava poteva violare leggi e consuetudini; in ogni caso, spirato il suo mandato, ritornava semplice cittadino, e chiunque poteva chiedergli conto della sua condotta. Ma sinchè durava in ufficio, nessuno poteva metterlo in istato d'accusa. Nello Stato moderno tutti coloro che esercitano

Digitized by Google

una pubblica funzione elettiva, presidenti, ministri legislatori, sono rappresentanti.

È evidente che date le dimensioni degli Stati moderni, non sarebbe possibile una democrazia diretta come nelle antiche repubbliche. Uno Stato nel quale tutti i cittadini sono anche legislatori, dev'essere ben piccolo, mentre il moderno Stato rappresentativo può comprendere anche un intero continente.

1406. Diversa natura della democrazia antica e della moderna. — Le differenze fre le democrazie antiche e le moderne non sono meno grandi ed importanti. La democrazia antica era un Governo di classe, era, in sostanza, il Governo di una più ampia aristocrazia. Il suo diritto elettorale costituiva il privilegio di una minoranza. Vi erano gli schiavi, vi erano molti uomini liberi che non potevano mai sperare di conseguire il diritto elettorale. La subordinazione delle classi era l'essenza stessa della Costituzione. Nella democrazia moderna invece la schiavitù e la subordinazione delle classi non solo sono escluse, perchè inconciliabili con le sue dottrine, ma perchè opposte ai suoi veri principî. Il diritto di cittadinanza è riconosciuto, si può dire, a tutta la popolazione, e quasi tutti i cittadini hanno il diritto elettorale, per cui non v'è più una vera classe di non cittadini e di non elettori. Un'altra differenza si può segnalare tra la democrazia di Aristotele e quella di Tocqueville e di Bentham: i cittadini della prima vivevano per lo Stato, quelli della seconda vivono per sè medesimi e dello Stato che servono. Lo Stato democratico moderno è fatto per l'individuo, mentre nel concetto greco l'individuo era fatto per lo Stato. Lo Stato antico non riconosceva diritti personali, lo Stato moderno non ha diritto alcuno che sia indipendente da quelli delle persone.

1407. Progresso dell'idea democratica. — Quando noi abbiamo così compresi da un lato tutti gli Stati antichi, dall'altro tutti i moderni, qualunque sia la loro forma, abbiamo in pari tempo dimostrato quale sia la principale differenza fra le antiche e le nuove forme di Governo. È una differenza che abbiamo altrove constatata. L'idea democratica è penetrata più o meno profondamente in tutti i Governi moderni, in seguito alla modificazione del concetto per cui l'individuo acquistò un'importanza indipendente dall'essere egli parte dello Stato. Qui possiamo appena indicare le fasi storiche di questa evoluzione di idee non essendoci possibile diffonderci sulle loro cause.

1408. Subordinazione dell'individuo nello Stato antico. — Abbiamo veduto nella storia della società politica, se male non ci

Digitized by Google

apponiamo, che i diritti del Governo — cioè gli oneri e le subordinazioni della parentela — sono anteriori a quelli che noi chiamiamo ora diritti individuali. Da principio l'uomo era nulla per sè, cominciava a diventare qualche cosa per ragione di parentela. Lo stesso padre e il capo esercitavano la loro autorità soltanto perchè nella scala del parentado occupavano un gradino superiore; tutti i diritti individuali dipendevano dunque dalla parentela. La società era l'unità, l'individuo una frazione. L'individuo esisteva per la società, e per tutta la vita era sotto tutela. Soltanto la società si riteneva abbastanza vecchia per dirigersi da sè medesima; unico individuo era lo Stato.

1409. L'individualismo nel Cristianesimo e nelle istituzioni teutoniche. — Per secoli questo concetto non subì alcun mutamento essenziale. Lo Stato, almeno nelle idee delle nazioni occidentali continuò ad assorbire l'individuo traverso tutte le evoluzioni dell'idea di Governo sino alla nascita dell'Impero romano. Contro lo Stato non esistevano diritti privati. Più tardi numerose influenze si collegarono per battere in breccia questo antichissimo concetto. Le principali influenze si devono al Cristianesimo ed alle istituzioni dei conquistatori germanici del secolo V. Il Cristianesimo diede a ciascun uomo un potere sopra sè stesso, insistendo sulla sua responsabilità individuale verso Dio. Per lo meno ciascun uomo, per vivere rettamente, doveva seguire la guida della propria coscienza. Dalla sua coscienza il cristiano traeva un'individualità che nessuna azione dello Stato poteva menomare od infrangere. Le Nazioni germaniche recarono nel mondo romano e in parte cristiano del secolo V una individualità di diversa natura, l'idea della fedeltà personale (n. 293). Forse anche l'idea che ogni uomo aveva un valore che poteva essere calcolato in una somma di denaro da chi lo uccideva (*guidrigildo*), contribuì a diffondere l'abitudine di considerare gli uomini come unità, anzichè come frazioni dello Stato; ma l'idea della fedeltà personale ebbe la parte più importante nella trasformazione della società, che seguì da presso le conquiste dei Teutoni in occidente. I Romani conoscevano soltanto la fedeltà allo Stato: giuravano fedeltà all'*Imperatore*, in quanto personificava lo Stato. Il Teutone invece era unito al suo capo da un vincolo personale che il Romano non poteva capire, ed avrebbe disprezzato se avesse capito. Nello Stato germanico vi erano pertanto anche individui distinti, i grandi condottieri e i guerrieri, che avevano un seguito di compagni volontarî, devoti e pronti a morire per essi nelle battaglie (*Comitatus*) che non interessavano affatto

Digitized by Google

lo Stato, ma erano state da quelli provocate per i loro interessi (nn. 291-293).

In tutte le tribù germaniche gli individui avevano libertà di azione e di alleanze, e l'iniziativa individuale aveva sempre una gran parte. Quando i Teutoni si stanziarono come padroni fra le popolazioni romanizzate dell'Europa occidentale e meridionale, fermarono la loro attenzione sui concetti della legge romana, come avvenne sempre a chi si trovò con essa a contatto, e i loro costumi ne subirono una profonda modificazione. Ma il possente elemento dell'individualismo rimase, e costituì uno dei principali fondamenti del sistema feudale.

1410. Passaggio al sistema feudale. — Il sistema feudale nacque dallo sviluppo graduale della fedeltà personale. Con questo sistema, l'unico Stato possibile era un disgregamento che comprendeva non un popolo unito, ma una Nazione, i cui elementi erano separati fra loro. Il re non era il capo del popolo, ma dei signori. E d'altronde era anch'egli un signore, ed aveva come tale sudditi diretti, obbligati a servirlo, mentre che come re aveva soltanto autorità sui signori i quali erano a lui fedeli conforme al loro tornaconto o quando l'infedeltà poteva costituire un pericolo. I signori erano i veri re del popolo; ad essi doveva fedeltà e la doveva al re solo per loro mezzo. I regni erano un assieme di grandi signorie, le quali si potevano dire altrettanti piccoli regni. Una parte del popolo era alle dipendenze di un signore, una parte a quelle di un altro, ma non formava una qualsiasi unità. Lo Stato era diviso in un gran numero di parti slegate e sconnesse. Ognuna aveva il suo signore, nemico naturale di chi dipendeva da un altro (nn. 304-313).

1411. Origine dello Stato moderno. — Siffatto sistema tornava fatale alla pace pubblica ed a qualsiasi ordinato Governo, tuttavia preparò l'avvenimento dello Stato moderno distruggendo le antiche idee. Lo Stato antico aveva un'entità propria, alla quale era stata sempre subordinata l'entità costituita dall'individuo. Il sistema feudale era un aggregato di individui, un'accolta di cittadini che non avevano aspirazioni comuni e poche azioni esercitavano in comune, per cui erano uniti da deboli legami. Non solo mancava qualsiasi effettiva unità, ma neppure ne esisteva l'idea. L'unità nazionale si venne affermando in Francia, per esempio, quando il re incominciò ad assoggettare a sè i signori feudali, come nacque in Inghilterra nello sforzo combinato dei signori e del popolo contro il sovrano. Ma quando nacque, assunse forma ben diversa dall'unità antica, imperocchè i cittadini non furono più

Digitized by Google

frazioni dello Stato, ma unità individuali. Ma lo Stato parve allora anche un organismo naturale, un'associazione cosciente ed organica. La fedeltà personale al re si era sostituita dovunque al concetto antico secondo il quale i cittadini nascevano membri di un corpo politico, e gli abitanti dello Stato non furono più cittadini, ma sudditi.

1412. Il Rinascimento e la Riforma. — Così si venne al secolo XIII, il secolo delle meravigliose imprese individuali, delle grandi scoperte, il secolo dello sviluppo dei commerci e della pirateria. Seguì dappresso il Rinascimento e spinse gli uomini a studiare sotto l'aspetto filosofico tutto l'ambiente e specialmente a penetrare nei dominî del pensiero per tanto tempo trascurati. Venne poi Lutero, che riprese le verità quasi dimenticate sull'individualità della coscienza umana, sul libero pensiero che è il diritto di ogni uomo. Dopo breve tempo, queste idee penetrarono nella massa del popolo. I riformatori avevano incominciato coll'abbandonare le loro armi scolastiche ed erano scesi tra il popolo, parlandogli nella sua lingua e invocando la sua approvazione per le nuove dottrine che spezzavano qualsiasi subordinazione del pensiero e dell'anima al Papa o alla Scuola. Erano nate le letterature nazionali, e il libero pensiero aveva abbattute le porte dei chiostri e delle università e spingeva ovunque il popolo a servirsi della propria ragione. A questo modo potè a poco a poco gettare lungi da sè le fanciullesche credenze che lo avevano illuso nei secoli dell'ignoranza e cominciò a reclamare la sua parte nei pubblici affari. L'educazione del popolo, sistematicamente diffusa, completò l'opera, le Nazioni raggiunsero presto l'età virile. I popoli diventarono abbastanza grandi per governarsi da sè.

1413. La forza moderna delle maggioranze. — Se nelle razze civili dell'Europa non troviamo più un solo esempio perfetto delle monarchie e delle aristocrazie di Aristotele, dobbiamo considerarlo come il risultato normale, non fortuito, di grandi cause permanenti. Ai nostri giorni la forza dei Governi di rado si fonda sulla potenza delle minoranze; tende sempre più ad avere per base vaste maggioranze. La sanzione delle leggi non può avere più per fondamento il dispotismo militare, ha bisogno di avere dietro a sè il consenso d'un popolo che pensa. Il dispotismo militare ai tempi nostri non può essere che cosa effimera: soltanto i sovrani amati dai loro sudditi perchè dediti al pubblico bene sono sicuri sul loro trono. La monarchia può sussistere soltanto col consenso del popolo.

Digitized by Google

1414. Nuovo carattere della società. — Questa trasformazione ha avuto un risultato anche più importante, diede cioè alla società una unità nuova. La consuetudine è diventata ancora una forza, non soltanto quando si tratta di consenso e di soggezione, ma anche per l'iniziativa e per il progresso. La società non è più l'organismo d'altri tempi, i suoi membri hanno maggior libertà di azione e ne vengono loro fornite più frequenti occasioni. Il suo carattere organico è di nuovo prevalente. E il tutto uscito dalla disgregazione feudale e dalla specializzazione della monarchia assoluta. Questo Tutto ha acquistato piena coscienza di sè e acquistando l'abitudine del Governo autonomo è entrato a piene vele nella nuova fase del suo sviluppo.

Digitized by Google

CAPITOLO XIV.

LA LEGGE: SUA NATURA E SVILUPPO

1415. Che cosa è la legge? — La legge è l'espressione della volontà dello Stato in quanto riguarda la vita civile degli individui soggetti alla sua autorità. Questa volontà può essere espressa più o meno chiaramente, può risultare da testi espliciti o da consuetudini. La legge può essere inoltre la volontà di una comunità famigliare, come ne abbiamo veduto esempî nei periodi primitivi della storia, o di uno Stato perfettamente organizzato e cosciente come quelli dell'epoca nostra. In ogni caso però, perchè una legge esista si richiedono: 1) una comunità organica che possa avere una propria volontà; 2) un assieme di norme sotto forma di consuetudini o di articoli di legge ai quali la comunanza ha dato vita, carattere ed efficacia. La legge è l'insieme delle idee e delle consuetudini che l'autorità ed il potere del Governo hanno riconosciuto in modo preciso e completo dando loro forma organica. La natura di ciascuno Stato si riflette pertanto nella sua legislazione; in essa si può leggere la sua storia, e sopratutto conoscere quali funzioni lo Stato si assuma.

1416. Origini della legge: suo sviluppo. — La legge, in modo lento e qualche volta disuguale, passando in generale per talune fasi necessarie, segue nel suo sviluppo l'evoluzione del carattere, delle aspirazioni e della volontà della comunanza organica alla quale appartiene. Le sue sorgenti sono così diverse come i mezzi coi quali una comunanza organica si può costituire, e può esprimere la sua volontà come corpo politico. Seguendo la classificazione accolta negli scritti inglesi di T. E. Holland e di altri maestri abbiamo:

1417. 1° La consuetudine (1). — La prima sorgente della legge è la consuetudine. Non si sa bene come si formi; essa risulta

(1) Ho adottata la classificazione generalmente accolta negli scritti giuridici inglesi. Cfr. HOLLAND T. E., *Giurisprudenza*, pag. 48 e seguenti.

Digitized by Google

dall'azione combinata della società intera, non dalla volontà di un re o di un legislatore. Non si afferma sempre alla stessa maniera, ma ha le medesime basi nel fatto che un certo modo di agire considerato come il migliore e il più conveniente, viene da tutti accettato. La consuetudine, sia che derivi dalla comparsa quasi fortuita di taluni mezzi di azione, o dallo sforzo cosciente della comunità per adattare più esattamente la propria azione al fine politico e sociale, come sia formata ed accolta dall'Autorità pubblica, diventa uno degli elementi più importanti della legislazione. Riesce difficile, se non impossibile, scoprire il punto esatto in cui la consuetudine, dallo stato informe nel quale rivela soltanto la tendenza a diventare lo scopo esplicito e determinato della comunità, passa alla fase posteriore, nella quale diventa legge; possiamo affermare con sicurezza che tale essa diventa quando abbia acquistato sicura autorità in seno alla comunanza. Non è legge, sino a che tutti non sono costretti a conformarvisi.

1418. Durante il predominio del diritto consuetudinario, è vero in modo assoluto quello che il diritto moderno proclama, che nessuno può ignorare la legge. Nelle assemblee dei Teutoni, per esempio (*hundred-moot*), come in quelle alle quali noi assistiamo al principio della storia inglese, la legge veniva applicata direttamente dal popolo, che doveva pertanto conoscerla bene. La consuetudine si sviluppava nella coscienza del popolo che contribuiva alla sua creazione, e ad ogni modo la conosceva anche quando rimaneva più o meno estraneo al suo sviluppo.

1419. 2° La religione. — Nei tempi primitivi consuetudine e religione si confondono tra loro; le consuetudini del popolo si inspirano spesso alle sue idee religiose. Più tardi, continuando l'evoluzione, la religione è ancora una feconda sorgente di consuetudini. In nessuna comunità primitiva è possibile separare la legge dalla religione, anche studiando le più intime tendenze della consuetudine. Per l'uomo antico tutte le norme della vita avevano la medesima sanzione (n. 26); nelle sue idee egli non distingueva i precetti morali dalle norme politiche; politica, morale, religione erano fattori inseparabili di una grande ed indivisibile norma di condotta. Vero è che ben presto la religione e la politica si trovarono affidate a mani diverse. In teoria, se non in fatto, il sacerdote era distinto dal magistrato. Ma per molto tempo, come abbiamo veduto (nn. 46, 53, 120, 250), il magistrato conservava funzioni religiose o era dominato da norme proclamate e custodite dai sacerdoti.

1420. Così il primitivo diritto romano fu un insieme di norme religiose e tecniche, una serie di mezzi intesi a far rispettare i diritti individuali, servendosi di talune formule religiose (n. 250): il diritto

Digitized by Google

romano incominciò ad avviarsi verso un sistema giudiziario più largo ed equo quando queste regole di procedura cessarono di essere il segreto dei sacerdoti, per diventare leggi pubbliche, come avvenne colla pubblicazione delle XII Tavole.

1421. 3° **Le sentenze** (*adjudication*). — Chi contribuì più efficacemente alla formazione del diritto, forse con maggiore utilità perchè lo conosceva ed aveva mente larga e conservatrice, è stato in tutti i sistemi il magistrato, il giudice. Nelle sue sentenze, egli ammette ed adotta la consuetudine, dandole così l'appoggio decisivo della pubblica autorità; egli adatta i testi scritti ai casi particolari, dando loro l'elasticità e lo sviluppo necessarî. Egli è l'autorevole intermediario della comunità quando applica la legge ai varî casi, e interpretandola contribuisce evidentemente alla sua formazione. Coscientemente, o meno, spiegando ed applicando la legge, egli la modifica e la estende. Nell'esercizio del suo ufficio egli legge i testi alla luce del proprio intelletto sobrio e coscienzioso, ricerca quanto vi ha di ragionevole nella consuetudine, di pratico, razionale ed equo nella legge.

1422. Negli innumerevoli trattati giuridici citati davanti ai tribunali si ricerca appunto questo diritto che è opera del giudice. Tranne in circostanze eccezionali, i tribunali inglesi ed americani seguono sempre la giurisprudenza precedente che si venne affermando nello Stato. Tanto più si attengono a quella delle Corti superiori che costituisce per essi una vera autorità. Nei tribunali dell'Europa continentale, invece, la giurisprudenza si considera come importante, ma non ha autorità assoluta; se ne tiene conto come i tribunali inglesi e americani tengono conto delle sentenze dei tribunali di altri Stati, che applichino leggi analoghe a casi simili.

1423. 4° **L'equità.** — Anche l'equità è opera del giudice, ma il diritto di equità non risulta dall'interpretazione di leggi esistenti, bensì da aggiunte fatte ad esse. I tipi più celebri del diritto di equità sono le decisioni del Pretore romano (nn. 258-260) e quelle del Cancelliere d'Inghilterra (n. 847). Con queste decisioni si risolvevano le questioni non prevedute dalla legge. Il Pretore dichiarava, per esempio, che quindinnanzi avrebbe ammesso per il trasferimento della proprietà, per la stipulazione dei contratti, per la celebrazione del matrimonio forme meno rigorose. In modo analogo il Cancelliere d'Inghilterra, come custode della coscienza giuridica del re, dava soluzioni convenienti per le cause nelle quali non bastava la *common law*, e porgeva modo così alle parti in causa di non subire i danni della sua rigidità, o della sua eccessiva formalità, superando le difficoltà di ordine tecnico, che contrastavano il rispetto dei loro diritti.

Digitized by Google

1424. Dopo che il pretore Salvio Giuliano, ai tempi dell'imperatore Adriano, codificò le decisioni ufficiali dei pretori e più tardi, quando furono accolte nel Codice di Giustiniano, il *Corpus juris civilis*, l'equità del Pretore diventò non meno rigida della legge che aveva tanto contribuito ad emendare e a migliorare. Allo stesso modo i codici dei nostri Stati, molti dei quali fusero il diritto ordinario e il diritto di equità, attribuendone l'applicazione agli stessi tribunali, con la medesima procedura, diedero all'equità la stessa sanzione e per conseguenza la medesima rigidità della legge scritta. L'atto del 1873 sulla riforma giudiziaria inglese che riunì nello stesso ordinamento omogeneo i tribunali del diritto comune e i tribunali di equità, dimostra d'altronde che la stessa tendenza verso l'unificazione esiste anche in Inghilterra (n. 920). L'equità è meno necessaria ora che la legislazione continua a modificare il diritto antico creando il nuovo, e se è necessario anche una nuova procedura.

1425. Accanto all'equità si possono mettere le numerose azioni fittizie (*fictitious actions*), inventate dai tribunali del diritto comune, le quali col mezzo di procuratori, o di transazioni immaginarie che si tenevano per effettive, consentivano di compiere atti o di acquistare diritti che non si sarebbero potuti compiere ed acquistare colla procedura ordinaria della *common law*.

1426. 5° Elaborazione scientifica. — Le opinioni, studiate con cura, di illustri commentatori furono spesso considerate non meno decisive delle leggi. Ciò avvenne più di frequente nel diritto romano (nn. 273-277) che ai tempi nostri, sebbene anche noi abbiamo i nostri Coke, i nostri Blackstone, i nostri Story, i nostri Kent, per le cui opinioni i tribunali hanno il più alto rispetto. La vera funzione della scienza giuridica consiste nell'interpretare la legge non a spizzico, come devono fare i tribunali, ma in guisa da ricondurla al suo completo sviluppo dal punto di vista della dottrina e da ridurre i varî testi ad un sistema organico nello scopo e nell'applicazione. La scienza giuridica svolge il pensiero del legislatore, studia le condizioni e le forme della genesi e dell'evoluzione legislative e viene in aiuto dei tribunali e degli stessi legislatori nella loro opera di creazione e di adattamento.

1427. 6° La legislazione. — È la formazione d'un diritto nuovo, e ai nostri tempi si può considerare come la più feconda sorgente del diritto. Negli Stati moderni la legislazione compete quasi esclusivamente ai Parlamenti; ma la rappresentanza non è essenziale all'atto legislativo. I magistrati onnipotenti, e i re assoluti, in tutte le fasi della storia e in tutti i sistemi conosciuti, sono stati legislatori. Tali furono il padre e il pretore, il re e l'arconte, seguendo la consuetudine, o in conformità a disposizioni costituzionali. Così le assemblee di uomini liberi che in

Digitized by Google

Grecia ed a Roma costituivano l'Autorità legislativa, non erano corpi rappresentativi, ma assemblee primarie, come le *Landsgemeinde* dei piccoli cantoni svizzeri.

1428. Il principio della rappresentanza venne introdotto dai Germani e la legislazione attraversò nuove fasi, collo sviluppo delle istituzioni rappresentative. Il diritto moderno condusse alla creazione di grandi assemblee legislative, che oltre alle leggi generali per tutto lo Stato fanno leggi speciali e locali. Anche noi abbiamo sullo stesso modello Governi statutarî con Parlamenti, ai quali venne attribuito il potere legislativo (nn. 1024, 1088, 1089, 1092, 1369). L'azione legislativa ha avuto e continua ad avere uno sviluppo considerevole, essa è ora quasi l'unico mezzo atto a formulare il nuovo diritto; l'antica consuetudine che ci procurò il diritto comune è in gran parte sostituita da testi legislativi. La religione è messa da parte e le sue leggi valgono solo per la coscienza; l'azione delle sentenze è sempre più attenuata dalla codificazione; l'equità si rivela ormai soltanto sotto forma di testi; l'elaborazione scientifica si limita a rafforzare la giurisprudenza, mentre tutte le sorgenti del diritto si riducono ad una sola, la legislazione, che diventa sempre più vasta e abbondante.

1429. Nuova prevalenza della consuetudine. — Qui interviene ancora la consuetudine sotto un nuovo aspetto e con metodo nuovo. I giudici sono diventati autori e interpreti dell'equità in quanto adattano ed interpretano il diritto consuetudinario e il diritto scritto; i giureconsulti acquistarono l'autorità di illustrare e sviluppare i principî giuridici; la creazione della maggior parte del diritto diventa còmpito delle assemblee deliberanti, incaricate di agire per la comunità. Nella storia del diritto la consuetudine serba tuttavia una parte importante e persino imperativa. In questo senso la consuetudine è il movimento silenzioso e spontaneo, per quanto importante, del pensiero generale di una comunità, che fissa le modificazioni accolte in talune circostanze delle quali i giudici, senza la sua sanzione, non terrebbero conto e forse non potrebbero tener conto nell'applicazione dei testi antichi, dal momento che i legislatori non ne hanno tenuto conto, abrogandoli, o creandone altri nuovi. Le leggi diventano lettera morta, perchè la consuetudine silenziosa, ma rispettata e onnipossente, dimostra all'evidenza che talune loro disposizioni sono inutili o inapplicabili. Si aggiunga, che la consuetudine continua ad introdurre nella legge emendamenti che non hanno alcun rapporto col diritto propriamente detto e riesce persino a costituire

Digitized by Google

una parte essenziale delle leggi formali, influendo sul Congresso e sui Parlamenti (nn. 871, 1326, 1334, 1335). Personifica le grandi forze della tradizione e della pubblica opinione, che ogni giorno più si fanno sentire in tutte le forme di Governo tanto sul contenuto che sull'applicazione della legge. La consuetudine è costituita da una serie di atti, ai quali si vengono di continuo ad adattare i principî posti dalla legge propriamente detta e costringono alla fine anche questa a tener conto della sua influenza. La consuetudine può essere considerata come la gran legge dalla quale scaturiscono tutte le altre. Queste ne estendono di continuo l'azione, ne modificano lentamente gli atti, ma non possono allontanarsi dalla legge e tanto meno trascurarla.

1430. La storia della Francia durante il secolo decimonono dimostra in modo evidente l'influenza di questi principî nelle questioni di diritto costituzionale. Si assistè allora ad uno spettacolo curioso ed interessante; un popolo imbevuto di idee democratiche, grazie ad una filosofia politica speculativa, adottò, le une dopo le altre, parecchie Costituzioni che rispondevano a siffatta condizione degli animi. Da principio non aveva alcuna consuetudine democratica, ma a poco a poco le idee determinarono nuove consuetudini, e il popolo incominciò ad acquistare la capacità di guidarsi da sè. Così l'idea democratica penetrò anche nelle popolazioni delle campagne col suo corteo di abitudini, il solo che poteva aprirle l'adito di queste anime semplici. Costituzioni e consuetudini progredirono così parallelamente. Le Costituzioni accettavano per base la tradizione piuttosto che le dottrine, l'esperienza pratica, piuttosto che le idee filosofiche astratte, e la consuetudine, a sua volta, subiva l'influenza della legge scritta. Così, come dice uno dei suoi scrittori, la Francia « ha la costituzione più breve nel testo, per cui lascia il più vasto campo alla interpretazione, mentre è la più consuetudinaria che abbia avuto mai nella sua applicazione; è il prodotto più naturale delle nostre abitudini, e della forza delle circostanze » (1). I Francesi si muovono tuttavia nell'atmosfera creata da istituzioni troppo teoriche nella loro origine, per aver vita durevole; quest'atmosfera ha influito sulla vita politica della Francia, come ne subì l'influenza. Presto o tardi conseguiranno la libertà, la vitalità, il vigore politico e con essi la piena maturità civile.

1431. Carattere tipico del diritto romano e del diritto inglese. — Il diritto romano e la legislazione inglese sono i più importanti sistemi legali dell'Europa occidentale per la libertà e per i diritti individuali. Il *jus civile* di Roma è stato, è vero, profondamente modificato dall'influenza del *jus gentium*; tolse la sua filosofia dalla Grecia e deve il suo colorito a mille sorgenti. Il diritto inglese, nonostante l'isolamento del paese dove si svolse, tolse

(1) A. Sorel. *Montesquieu*, pag. 200 e 201.

Digitized by Google

dal continente il giurì ed altre istituzioni, mentre in tutto il suo sviluppo, forse inconsciamente, subiva l'influenza del diritto romano. Ma il diritto inglese, come il diritto romano, subì men d'altri le influenze esteriori per cui si possono entrambi considerare come il risultato d'una normale evoluzione giuridica.

1432. L'evoluzione del diritto. — La storia di questi sistemi dimostra che l'ordine nel quale abbiamo esposto le sorgenti del diritto non è invariabile. La consuetudine è evidentemente la prima potenza creatrice del diritto, ma la religione è contemporanea; essa costituisce una sorgente ugualmente abbondante e in talune fasi dello sviluppo nazionale ha una funzione identica; le sentenze dei giudici sopraggiungono a breve distanza, e costituiscono una sorgente autentica, che dalla più remota antichità occupa lo stesso piano dell'equità. Invece la legislazione, cioè la formazione cosciente e meditata dalla legge e l'elaborazione scientifica che ne sviluppa i principî affermano la loro influenza sul diritto quando i corpi politici hanno raggiunto un periodo inoltrato di trasformazione. A Roma la consuetudine difficilmente si concepiva separata dalla religione, per cui i suoi principî custoditi da una classe sociale privilegiata, si divulgarono lentamente; presso gli Inglesi, invece, la consuetudine veniva proclamata nell'Assemblea popolare dalla viva voce del popolo, come avveniva forse fra gli antenati dei Romani. — A Roma e in Inghilterra all'influenza del magistrato che adottava e diffondeva la consuetudine nelle sue sentenze, si aggiungeva quella del magistrato (il Pretore o il Cancelliere), che dava al diritto i principî e gli svolgimenti malleabili dell'equità. In ogni modo la legge, a Roma, come in Inghilterra, diventò l'unica sorgente del diritto.

1433. A Roma la legge si sviluppò fra circostanze speciali, cui la storia d'Inghilterra nulla potrebbe offrire di analogo. Roma attribuì una parte prevalente alla discussione scientifica sconosciuta ai filosofi della giurisprudenza in Inghilterra. I pareri dei grandi giureconsulti romani avevano un'autorità grande, se non assoluta, davanti ai tribunali; ed anche quando giunse l'epoca della codificazione furono accolte nei codici imperiali non solo le grandi leggi e le sentenze importanti, ma altresì i pareri dei giureconsulti. Invece delle leggi fatte da Assemblee popolari, come ebbero gli Inglesi, Roma imperiale ebbe gli editti ed i codici che la legislazione inglese non conobbe mai, e alla loro elaborazione presiedettero appunto i grandi giureconsulti. Soltanto l'autorità della giurisprudenza, nell'evoluzione delle leggi inglesi, può essere paragonata all'influenza dei giurecon-

Digitized by Google

sulti Romani. Questo straordinario assieme di tradizioni, diventato parte sostanziale del diritto inglese, accanto agli statuti del regno si può considerare come il contributo della giurisprudenza alla costruzione del diritto.

1434. Savigny avrebbe cercato nella storia di ciascun popolo un periodo d'infanzia nel quale il diritto è avvolto tra curiose complicazioni, un periodo, nel quale si forma la procedura fra simboli pieni di mistico significato, ed un periodo di adolescenza, nel quale appare una classe speciale di giureconsulti pratici e il diritto incomincia ad avere un chiaro sviluppo; poi una forte virilità nella quale l'azione legislativa estende e migliora il sistema legale; infine una vecchiaia che si diverte a modificare arbitrariarmente le leggi, sino a che la la lettera ne uccide lo spirito (1).

1435. Forze che contribuiscono allo sviluppo del diritto. — Le forze che creano e sviluppano il diritto sono le medesime che influiscono sull'evoluzione nazionale e politica. Se questo sviluppo determina la caduta delle forme monarchiche, se le circostanze fra le quali vive il popolo sostituiscono alle consuetudini dell'autogoverno locale abitudini di soggezione ad una Autorità centrale unica messa a capo dello Stato, soltanto questa Autorità centrale elabora il diritto e gli conferisce autorità. Che se invece lo sviluppo nazionale segue in modo così normale che il popolo si abitua ad aver fiducia in sè medesimo ed a governarsi da sè, e se nel contempo non dimostra il desiderio d'un grande accentramento a favore d'un unico potere parzialmente responsabile, il diritto viene naturalmente costituito in un modo o nell'altro dalla Nazione: *vox legis*, *vox populi*. Nell'un caso, come nell'altro, la legge non esprime la volontà arbitraria e personale dell'uomo o dell'Assemblea che la ha formulata, ma un insieme di norme che la Nazione è preparata ad accettare, in ragione delle sue consuetudini e delle sue preferenze. La parte di coloro che fanno la legge, più che creatrice è interpretativa, in quanto nulla possono fare che si allontani dalle grandi linee della vita nazionale. La legge non è creazione di individui, ma di bisogni, esce dalle occasioni, dai pericoli, dalle sventure delle singole società. Nessun *manipolatore di leggi* può imporre ad un popolo una legge che non sia suggerita dalle circostanze e fondata nella coscienza della Nazione per la quale viene emanata. In tutti gli Stati i sovrani esercitano il potere

(1) BLUNTSCHLI, *Storia della nuova scienza di Stato* (ted.), pag. 627 e 628, Berlino 1881.

Digitized by Google

sociale, ma niente altro; lo Stato può subire il potere del sovrano, ma non farne una cosa indipendente da esso.

1436. Anche qui la Francia ci porge un ottimo esempio, imperocchè abbiamo una evidente conferma di queste verità nella fondazione del secondo Impero. Luigi Napoleone non ingannò il popolo francese. I Francesi sapevano bene che non avrebbero avuto la desiderata autonomia, ma volevano anzitutto il ristabilimento dell'ordine e scelsero un padrone per evitare la rivoluzione o quanto meno nuove agitazioni politiche; adottarono, insomma, il metodo più semplice e diretto per raggiungere il loro scopo. In questo senso si può dire che le leggi fatte da Luigi Napoleone emanarono in sostanza dal popolo.

1437. La legge e il potere sociale. — La legge di uno Stato particolare risulta in fatto dalla volontà di una minoranza e può persino uscire dalla volontà di un despota; ma in realtà le leggi derivino esse dall'arbitrio di un despota, o da una minoranza che esercita le principali funzioni dello Stato, giammai possono conseguire pieno effetto se non hanno dietro ad esse, in una forma o nell'altra, il consenso della maggioranza. Se il potere della maggioranza non sostiene la legge, questa rimane inefficace; essa ha bisogno di un potere attivo, organizzato per muoversi da sè ed influire sugli affari dello Stato od almeno di un potere inerte e puramente passivo. Neppure le baionette d'una minoranza possono resistere a lungo alla perseverante opposizione della maggioranza: la legge non esiste senza la sua approvazione.

1438. Questo principio è dimostrato nel modo più evidente dalla inefficacia delle leggi repressive inglesi in Irlanda. Esse non hanno il consenso del popolo irlandese benchè abbiano l'autorità del popolo inglese; e pertanto possono conseguire l'obbedienza passiva, non un successo tra coloro per i quali sono fatte.

1439. Così non è possibile negare che il potere dello czar di Russia, per quanto vasto ed arbitrario, ha l'aria di trarre la sua forza dallo stesso popolo russo. Questo potere non appartiene allo czar, come persona, ma come capo della Chiesa nazionale, come rappresentante della razza, del suo sviluppo storico e dei suoi ordinamenti. Anche questo potere ha radici nel suolo fecondo di una antichissima tradizione. Lo czar non rappresenta un capriccio, ma una tradizione. Solo per qualche tempo un despota d'occasione, come Napoleone I, può condurre un popolo per le orecchie profittando del suo amore per il quieto vivere, delle sue ambizioni di gloria, del sentimento della dignità e dell'onore e della sua passione per le grandi imprese.

1440. La legge è idea e forza. — La legge, considerata da un punto di vista astratto, è un insieme di principî, il riflesso delle idee dominanti in fatto di morale e di relazioni sociali negli Stati che l'accettano. Ma essa è altresì una forza attiva, l'espres-

Digitized by Google

sione d'una volontà. Non si forma soltanto di opinioni, ma di norme pratiche efficaci. La sua efficacia si manifesta in due modi: essa costringe insieme ad uno sforzo fisico e morale: 1° essa comporta un *dovere morale* in quanto è accettata come giusta e conveniente. Riesce convincente perchè si considera come buona. Questa forza morale è la principale sua ragione d'essere di fronte alla maggioranza. Esercita una quotidiana influenza sulle azioni degli uomini che fanno talvolta anche cose contrarie ai loro interessi individuali. Il che avviene anche quando la legge è ingiusta in alcuna delle sue parti, purchè sia considerata giusta nel suo assieme; 2° per la minoranza che non ottempera alla sua forza morale e non sente l'influenza, importa un obbligo materiale in quanto ha dietro a sè il potere dello Stato. Questo potere non va sino ad imporre obblighi materiali ad una potente maggioranza. Vero è che nelle conquiste, come quando i Normanni si imposero all'Inghilterra, una effettiva coazione fisica può riuscire per lungo tempo efficace anche di fronte ad una maggioranza numerica, e la legge può conservare forza morale soltanto per la minoranza. Ma in questi casi la coazione non eccede in generale il campo del diritto pubblico; vi sono inoltre maggioranze che non risultano dal numero, ma dalla capacità.

1441. L'esempio del diritto romano. — Il diritto di Roma è un ammirabile esempio del carattere della legge. La legge romana era l'espressione della volontà del popolo, e si fondava su questo principio fondamentale. La libertà politica dei Romani consisteva nella loro partecipazione, diretta o indiretta, alla elaborazione delle leggi. Individualmente il Romano era soggetto alla volontà dello Stato, ma la sua volontà di libero cittadino era parte della volontà dello Stato; lo Stato proclamava la sovranità del cittadino. Il Romano era parte integrante della comunità organica; il suo potere si esprimeva con la *potestas et maiestas populi.* La volontà suprema del popolo veniva eseguita col mezzo dei congegni dello Stato, era un potere assoluto che dominava interamente l'individuo, ma i diritti privati erano garantiti dell'eguaglianza della legge, che trattava allo stesso modo grandi e piccoli, forti e deboli. In questo modo i Romani venivano a riconoscere la libertà individuale.

1442. Forza della consuetudine. — I legislatori che esercitano la sovranità nella elaborazione delle leggi si inspirano alle consuetudini di tutti i sudditi. Se appartengono alla medesima razza dei governati, se hanno avuto la medesima storia, i loro atti sono quasi inconsciamente d'accordo con le consuetudini nazio-

Digitized by Google

nali che sono pure le loro. Se trattasi di conquistatori o di usurpatori, hanno paura di urtare in modo troppo brusco ed imprudente le abitudini tradizionali della Nazione. In tutti i casi, sfiorano la superficie evitando di sconvolgere la vita popolare nelle sue profondità. Prendono deliberazioni arbitrarie riguardo agli individui, ma non modificano la vita della massa; soltanto a poco a poco, e in modo subdolo, possono indurre il popolo quasi insensibilmente ad abbandonare antiche consuetudini per adottarne altre nuove e modificare lo scopo delle sue aspirazioni. Le consuetudini nazionali sono prodotti del lavoro del legislatore, e i caratteri loro ne limitano i poteri. La consuetudine è infatti materiale pericoloso e difficile; se il legislatore si ostina a non tenerne conto, è costretto a farlo; se cerca di piegare le consuetudini a nuovi usi, esse deludono i suoi progetti; se adopera la violenza, gli si spezzano nelle mani e possono anche travolgerlo. Egli non è un sovrano, ma un potere dirigente.

1443. Influenza del carattere nazionale sulla legge. — Non esiste una legge universale; ogni Nazione ha la sua, che porta le tracce evidenti di uno sviluppo parallelo a quello del carattere nazionale, immagine della vita del popolo di cui costituisce l'espressione politica e sociale (n. 1431). Il despota può essere un volgare autocrate nell'applicare la legge agli individui, può violare tutti i principî di diritto; ma la legge, i principî astratti che egli viola o segue secondo il piacer suo, li assume dal popolo che governa, dalle sue consuetudini, dalla sua storia. Egli può modificare le applicazioni, non i principî della giustizia; e modifica queste applicazioni unicamente riguardo ad un piccolo numero di individui che vuole colpire. In ogni modo non può capovolgere con violenza il processo normale della legge nazionale.

1444. La legge germanica. — Nella legge germanica abbiamo un esempio dell'influenza del carattere nazionale sui sistemi legislativi, esempio curioso come quello della stessa legge romana e dei più istruttivi, quando lo si raffronta ai precedenti data la stessa intensità dei contrasti fra le idee giuridiche prevalenti a Roma e quelle dei paesi germanici. I Germani, per quanto si avvicinassero ai Romani per la loro savia politica e per le grandi attitudini giuridiche, avevano idee molto diverse, in quanto concerne il fondamento e la natura della legge. La loro legge non poneva così in alto il potere pubblico e per conseguenza non ne proclamava in modo così completo l'unità organica. L'individuo aveva, per così dire, una personalità al di fuori della legge; i suoi diritti non erano relativi, ma assoluti, e bastavano a sè medesimi.

Digitized by Google

La politica aveva piuttosto il fine di rendere effettiva la libertà e la dignità dell'individuo, che quello di tenere insieme una compatta comunanza. La legge germanica non cura pertanto di mantenere fra tutti un'eguaglianza sistematica, cura sopratutto l'affermazione nella più ampia misura di quella individualità che conduce necessariamente alla disuguaglianza. È una struttura flessibile, che agevola il libero svolgimento delle forze individuali. Non ha l'energia organica, l'unità, la forza trionfante del sistema romano; ma favorisce su vasta scala il miglioramento degli individui per vie diverse. Non meno della legge romana si fonda largamente sul carattere nazionale e porse alla storia generale d'Europa il contributo che non le poteva dare il sistema romano.

1445. La sovranità: chi fa la legge? — Se la legge è adunque il prodotto del carattere nazionale, se il potere della comunanza deve esserne sempre il fondamento per darle efficacia, se deve essere conforme alla consuetudine generale, per esistere realmente, dove risiede la sovranità? e qualunque sia la sua sede, che cosa è sovranità? Questi problemi sono evidentemente vasti e complessi; tuttavia bisogna studiarli, per comprendere la natura e la genesi della legge. Alcuni esempî ci consentiranno di trovare più facili risposte.

1446. In Inghilterra si afferma che la sovranità appartiene al potere legislativo, al Parlamento, che agisce coll'approvazione della Corona, anzi, per seguire la finzione legale, alla Corona, che agisce col consenso del Parlamento. Tutto ciò che è prescritto da un atto del Parlamento è legge, anche se contrasta con un principio costituzionale o distrugge un diritto privato riconosciuto e rispettato sino al momento in cui l'atto è stato approvato. Tale la teoria. Di fatto è evidente che il Parlamento non osa mai fare quello che sembrerebbe contrario a principî tenuti per sacri, sia in materia di diritto pubblico, sia nel diritto privato. Se il Parlamento violasse questi principî, la sua azione sarebbe ripudiata dalla Nazione, la sua volontà sarebbe impotente a farne una vera legge, le sue deliberazioni passerebbero senz'altro nel limbo dei testi abrogati; il Parlamento stesso sarebbe probabilmente epurato da coloro che avessero commesso siffatto attentato. Il Parlamento è padrone e può prendere decisioni efficaci solo in quanto interpreta od almeno non urta i desiderî del popolo. Si possa o no affermare con coloro che insistono per mantenere le norme di una logica stretta ed astratta che la sovranità del Parlamento è limitata *de jure*, cioè legalmente, è certo che la sovranità del Parlamento è limitata in modo molto imperativo *de facto*.

Digitized by Google

Il suo potere effettivo non è maggiore perciò che legalmente ha aperto davanti a sè un vasto campo, imperocchè questo campo è limitato da principî chiari e precisi.

1447. Si afferma, dopo un superficiale esame dei fatti, che in Russia la sovranità appartiene allo czar, signore supremo di tutte le Russie. La legge è la sua volontà; la Siberia lo prova e il nichilismo lo conferma. Ma questa potenza non è essa di fatto limitata? Sino a qual punto può esercitare il suo potere effettivo sul Governo del paese? Sino a qual punto potrebbe dare d'un tratto alla Russia le istituzioni e al popolo russo le libertà di cui godono gli Stati Uniti e il loro popolo? Sino a che punto tale riforma si potrebbe compiere con una legge? Ciò potrebbe seguire soltanto in quanto siffatte riforme non si trovassero in contrasto con la vita russa, in quanto la consuetudine di quel popolo, abituata da secoli ad obbedire ad una burocrazia, potesse e volesse rispondere a siffatte concessioni, in quanto, in una parola, le nuove istituzioni fossero accette. La misura della sovranità dello czar è nella consuetudine del popolo, e non solo in questa, ma nelle sue disposizioni e in quelle dei suoi funzionarî. I limiti della sua sovranità sono chiaramente segnati dalle sue concessioni all'irrequieto spirito dell'esercito, ai pregiudizî della Corte, al temperamento della massa dei sudditi, ai mezzi che possiede di evitare il regicidio o la rivoluzione.

1448. Per questo la sovranità assoluta, come si può concepire nella teoria legale, non esiste. La sovranità relativa, che realmente esiste, è alcunchè di più vivo, sebbene più difficile a concepire, come la maggior parte delle cose vive. È la volontà di una comunità indipendente organizzata, sia che essa si limiti ad una semplice approvazione, sia che contribuisca attivamente alla creazione delle forze e delle forme politiche. I re o i Parlamenti che servono di intermediarî esprimono questa volontà, non la possedono; la sovranità appartiene alla comunità, ma i suoi organi variano come variano le condizioni del suo sviluppo storico, sieno essi costituiti da sovrani, da Parlamenti affaccendati, o da classi privilegiate e superiori.

1449. Idee legali universali. — Il fatto che la legge corrisponde al carattere nazionale e si fonda nelle consuetudini nazionali non le toglie un certo carattere universale. Essa ha alcuni caratteri comuni presso tutti i popoli civili. Allo stesso modo che i Romani, nei varî sistemi legali che trovarono presso i popoli del bacino del Mediterraneo, raccolsero alcuni principî giuridici, che servirono loro di base per il *jus gentium*, i giuristi moderni pos-

Digitized by Google

sono scoprire in tutti i sistemi legali taluni apprezzamenti morali comuni, talune prove di unità nelle idee che si riferiscono ai grandi principî di equità. L'umanità ha una coscienza legale comune.

1450. Tale è, per esempio, il carattere sacro della vita umana; fra tutte le genti ariane si può dire altrettanto della santità dei più intimi vincoli di famiglia, come in tutti i sistemi giuridici un po' sviluppati della differenza fra il *mio* e il *tuo*, della necessità di mantenere le promesse. Si aggiungono taluni obblighi evidenti fondati nella coscienza universale della razza, che sono accettati in tutti i sistemi. Talvolta si manifestano singolari analogie tra sistemi lontani gli uni dagli altri nel tempo e nello spazio, anche nei particolari esterni, come nella procedura simbolica del trasferimento della proprietà, e in molti esempî di diritti e di obbligazioni personali.

1451. La legge e la morale. — La legge riflette gli apprezzamenti morali della razza in molte questioni nelle quali si tratta soltanto delle relazioni personali e della condotta particolare degli uomini; ma non per questo può essere considerata come una specie di morale positiva e concreta, di morale cristallizzata sotto forma di prescrizioni definite, di fronte alla quale quella parte della filosofia che chiamiamo morale, sarebbe come la teoria opposta alla pratica. La morale riguarda l'attitudine generale e le azioni degli uomini come individui; mantiene ciascuno sulla retta via, lo obbliga a conformare ogni suo atto ai dettami della coscienza; si occupa ad un tempo del suo carattere intimo e della sua condotta, dirigendo atti e pensieri. La legge, invece, riguarda soltanto la vita dell'uomo in società, non si limita a regolare gli atti esteriori degli uomini, ma si occupa delle relazioni da uomo a uomo che possono formare argomento di norme della pubblica autorità, ciò che l'esperienza dimostrò suscettibili di regole uniformi che tutti debbono osservare. La legge non pretende di punire la menzogna perchè menzogna, si limita ad annullare i contratti fraudolenti e provvede al risarcimento pecuniario del danno che taluno può aver subìto in seguito alla frode. Non reprime l'ingratitudine o l'infedeltà, punisce gli atti disonesti, pubblici ed evidenti. Non pretende di custodire l'anima umana, minaccia delle sue sanzioni soltanto coloro che commettono cattive azioni verso i loro simili. La legge non esce pertanto da certi limiti che sono insieme di qualità e di misura; essa regola gli atti esterni degli uomini, ed è pertanto limitazione di specie; fra questi atti esterni regola soltanto quelli che possono formare argomento di norme uniformi, il che costituisce una limitazione di grado.

Digitized by Google

1452. "Mala prohibita". — La legge non usurpa dunque l'ufficio della coscienza, nè quello della provvidenza. Il suo criterio non ha per fondamento il bene ed il male, ma segue una linea politica. Molte cose in sè cattive, anche fra quelle che la legge regola nella società, non sono da essa vietate; di rimando molte cose che non sono di per sè cattive sono colpite dai suoi rigori. La legge crea così una classe nuova di colpe che sono tali per fatto di essa e si possono dire *mala prohibita*, cioè colpe in quanto costituiscono azioni vietate dalla legge. Gli uomini, nell'emanare questi divieti riguardo a fatti indifferenti dal punto di vista morale, sono guidati dalla loro coscienza legale; la società si fonda sull'obbedienza alle leggi, le quali determinano le norme relative alle convenienze sociali, del pari che quelle del bene e del male, considerate sempre dal punto di vista sociale; per il buon andamento delle relazioni sociali, bisogna osservare queste norme secondarie di civile convivenza, al pari di quelle che riguardano le norme più essenziali di condotta.

1453. Non si può affermare che sia per sè un male sposare la sorella della propria moglie defunta; ma se la legge, col proposito di migliorare la costituzione della famiglia, vieta questo matrimonio, esso diventa un *malum prohibitum*, cioè una colpa perchè trattasi di azione vietata dalla legge.

1454. Non si può considerare come cattiva azione il fatto di un depositario che compri l'oggetto a lui confidato, quando lo faccia in buona fede od anche con evidente vantaggio del depositante; ma questo acquisto non è permesso perchè il legislatore ha pensato che in siffatta materia conviene allontanare ogni pericolo di frode. Per questo la legge non tiene per valida la vendita al depositario di un oggetto a lui affidato. Trattasi di azioni le quali, anche se compiute nella più assoluta buona fede, costituiscono *mala prohibita*.

1455. Prendiamo ancora per esempio i regolamenti di polizia delle grandi città, fatti nell'interesse generale. Un corteo con bandiere, uniformi, musiche, è molto interessante per quelli che amano lo scintillìo degli orpelli e il suono delle trombette, in fondo è uno spettacolo che non ha nulla di male. Ma i regolamenti di polizia devono anche mirare a tenere le strade sgombre ed a dare alla popolazione di una grande città la facilità di circolare per attendere agli affari della vita quotidiana. Ecco perchè i cortei e le processioni nelle strade senza permesso costituiscono un *malum prohibitum*.

1456. In tutti gli Stati civili la legge ha abbandonato da molto tempo qualsiasi tentativo di regolare la coscienza e la pubblica opinione. Sarebbe insieme inutile e imprudente tentare di dar norma ad atti per quanto in sè stessi biasimevoli, che non si manifestassero in forma tangibile e tale da recar danno ad altrui. La legge cerca di dirigere la condotta esterna degli uomini nelle

Digitized by Google

loro reciproche relazioni sociali; essa è il riflesso della vita politica attiva organizzata; può fondarsi e si fonda, infatti, sugli apprezzamenti morali della comunità, ma la naturale sua sfera non è particolarmente morale; può occuparsi dei principî religiosi, ma non sarà mai un codice religioso. La morale venne definita la scienza del retto vivere dell'uomo; la legge è la scienza della sua vita civile. La morale si occupa dello sviluppo del suo carattere interno, la religione delle sue relazioni con Dio, la legge dello sviluppo delle reciproche relazioni degli uomini conviventi in società. La morale, scrive G. Sidgwick, « è collegata alla politica come la buona condotta dell'individuo alla saggia direzione della società di cui fa parte ».

1457. Il diritto internazionale. — La sfera del diritto internazionale può essere considerata come intermedia fra la legge morale e la legge positiva. Trattasi, infatti, di una legge alla quale manca la sanzione della forza. Non vi è potere sulla terra al quale sieno soggette tutte le Nazioni; per conseguenza non vi è potere che possa costringerle ed obbedire a determinate norme di condotta. Si aggiunga che il diritto internazionale si fonda su principî di rettitudine e di giustizia, che non costituiscono un codice e neppure esistono in precise leggi, ma sono generalmente approvati dagli uomini nella loro coscienza, accettati da essi nei loro apprezzamenti morali, tanto che vennero denominati leggi naturali (nn. (270-271). Queste leggi si avvicinano più alle massime morali che alla legge positiva; « il diritto internazionale, scrive G. Bluntschli, nel suo *Trattato di diritto pubblico*, è il diritto naturale universalmente conosciuto, che unisce parecchi Stati per formarne una società *equitativa*, ed assicura nello stesso tempo ai membri dei varî Stati una comune protezione della legge, quando si tratta dei loro diritti generali e internazionali » (1). Le sole basi precise del diritto internazionale, accanto alle conclusioni degli scrittori, come Grotius e Vattel, che diedero forma definita ai principî fondamentali, quasi evidenti di per sè della legge naturale, si trovano nei trattati coi quali gli Stati a due a due, ovvero in gruppi più numerosi, cercarono di determinare le reciproche relazioni, e nei principî internazionali che trovarono il loro posto nei testi o nelle tradizioni degli Stati più progrediti. Nuove convenzioni internazionali vennero a riconoscere taluni principî di diritto e di equità come acquisiti ed entrati ormai negli accordi di tutte le Nazioni.

(1) *Il diritto popolare*, parte I.

Digitized by Google

Le discussioni seguìte fra gli Stati europei contribuirono ad aumentare il numero di questi principî accettati senza contrasto, mano a mano che gli Stati d'Europa si abituarono a combinare la loro azione quando avevano davanti questioni importanti, come i grandi Congressi di Vienna nel 1815, di Parigi nel 1856, di Berlino nel 1858 presero un posto sempre più importante ed aumentò il numero dei principî universalmente ammessi nella pratica. « Il diritto internazionale, come afferma Bulmerincq, è l'assieme delle norme e delle istituzioni adottate generalmente nelle relazioni internazionali » (1).

1458. Il diritto internazionale a rigore non si potrebbe dire, adunque, diritto. Non è, infatti, l'espressione della volontà di uno Stato: al disopra delle Nazioni nessuna autorità si impone. D'altra parte se teniamo conto della definizione di G. Bluntschli — nel suo *Trattato* sopracitato — ci troviamo in presenza d'un assieme di norme risultanti da apprezzamenti morali comuni che devono governare le Nazioni nelle loro relazioni reciproche. Da un altro punto di vista, prospettato dal dottor Bulmerincq, è la constatazione generale delle norme che le Nazioni effettivamente accettarono nei reciproci trattati conclusi nelle varie epoche, e che ripetendosi e costituendo veri precedenti, entrano nell'uso comune.

1459. Queste norme riguardano la guerra, le comunicazioni diplomatiche, i diritti dei cittadini che appartengono ad un paese, ma vivono in un altro, la giurisdizione marittima, ecc. I principî relativi all'estradizione risultano quasi sempre da convenzioni internazionali, così i trattati di commercio, i diritti di pesca ed altre materie analoghe che non hanno un'importanza generale. Ma anche in queste materie, i precedenti si accumulano e le Nazioni tendono ad agire secondo principî uniformi; così si ritiene che i reati politici non possano a dar luogo ad estradizione, a meno che non siano necessariamente connessi a reati comuni.

1460. Le leggi naturali e le leggi degli Stati. — L'analogia tra le leggi naturali, espressione del succedersi ordinario dei fenomeni naturali e le leggi politiche, espressione della volontà dello Stato, venne spesso segnalata ed ha un alto significato. Queste due specie di leggi hanno un lato comune ed è il modo col quale agiscono le forze vitali. Il paragone è anche più interessante dove non esiste l'analogìa; in altre parole è più curioso notare i contrasti fra le leggi naturali e le leggi degli Stati, che segnalarne le somiglianze. I contrasti provano, assai più delle rassomiglianze,

(1) *Il diritto internazionale*, nel *Manuale* del MARQUARDSEN (ted.), sez. I, vol. I.

Digitized by Google

l'effettiva natura della legge politica « quando con accurate e ripetute osservazioni — scrive il professore Huxley — che una causa produce un determinato effetto, o che taluni avvenimenti seguono sempre nello stesso ordine, affermiamo di aver scoperto una legge naturale. La caduta dei gravi, per esempio, è una legge naturale. Ma queste leggi non sono causa dell'ordine delle cose nella natura, sono piuttosto la constatazione delle verità da noi scoperte. Le pietre non cadono per legge di gravità, come a torto si afferma; la legge è un modo di esprimere quello che avviene inevitabilmente quando un corpo pesante, una pietra od altro, può muoversi liberamente » (1). Qualunque siano le analogie esistenti fra queste generali constatazioni di fenomeni fisici e le norme secondo le quali gli uomini devono agire nella società civile organica, giova sempre studiarle con molta cura. Gli studiosi di scienza politica osserveranno sempre con profitto l'enorme differenza che distingue le due leggi, ed il professore Huxley si esprime perfettamente a questo modo: « La legge umana si compone di ordini dati ad agenti dotati di volontà, di libero arbitrio; la legge non cessa di esistere per il fatto che è stata violata. Invece le leggi naturali non sono ordini, ma constatazioni dell'ordine invariabile delle cose nella natura, e si chiamano leggi in quanto si può dimostrare che esprimono questo ordine di cose. È assurdo parlare della violazione e della sospensione di una legge naturale. La frase può significare tutt'al più in talune circostanze che la legge non afferma cosa vera, e la conclusione sarebbe non già che è mutato l'ordine naturale delle cose, ma che noi abbiamo fatta un'osservazione erronea. Una vera legge naturale è universale, e non ammette pertanto eccezione alcuna » (2). La volontà dell'uomo ha, insomma, il suo posto nella legge dello Stato, mentre è affatto estranea alle leggi naturali, dominate da necessità ineluttablli. La volontà dell'uomo influisce sulla legge politica per modificarla, costituisce l'elemento di ogni modificazione e dà allo sviluppo di questa legge una varietà, una variabilità e una irregolarità che nessun altro potere le può attribuire.

1461. Limiti della legge politica. — A questo modo abbiamo posti alcuni dei limiti più caratteristici della legge politica. Le leggi naturali esprimono i risultati invariabili delle forze rivolte esclusivamente a produrli, mentre dietro le leggi politiche non vi è sempre una forza specialmente destinata a produrre un risultato, secondo l'esperimento già fatto. La forza, la sanzione,

(1-2) BULMERINCQ, *Scienza Prima*, Introduzione (ingl.).

Digitized by Google

come dicono i giuristi, che accompagna le leggi degli Stati è il potere armato e organizzato della società; contro chi rifiuta di obbedire si può usare la coazione (nn. 1387, 1440), ma i poteri pubblici possono rimanere indifferenti o trascurare le violazioni della legge come possono lasciarsi ingannare o corrompere, per cui le leggi non sempre sono applicate. Nella natura effettiva della legge bisogna dunque tener conto anche di questo elemento di debolezza. La legge non può aver potere maggiore dello Stato di cui esprime la volontà. In Turchia la legge è imperfetta come il potere pubblico, mentre le leggi dell'Inghilterra traggono la loro forza dalla potenza del Governo inglese. Con un cattivo Governo sono inutili le buone leggi; uno Stato debole vólto a decadenza può avere le più alte mire nella sua legislazione, e lasciare correre una cattiva amministrazione. La legge è in generale il riflesso degli effettivi propositi dello Stato e la sua applicazione è comunque una questione di buona amministrazione e semplicemente di ben diretta potenza.

1462. Il diritto pubblico. — Le due grandi divisioni che si fanno nello studio della legge sono: 1° il diritto pubblico; 2° il diritto privato. Il diritto pubblico è quello che riguarda specialmente l'esistenza o la struttura, le funzioni ed i metodi del Governo dello Stato. Presa nel più largo senso questa espressione comprende non solo quello che noi chiamiamo diritto costituzionale, ma anche il diritto amministrativo e persino la procedura civile e le leggi penali. Il diritto pubblico, insomma, è quella parte della legge che determina il carattere particolare di ciascuno Stato e le sue relazioni coi proprî cittadini.

1463. Il diritto privato. — Il diritto privato è invece quella parte della legge positiva che assicura a ciascun cittadino la tutela dei suoi diritti. Trattasi di assicurare la giustizia fra i privati nella sfera dei diritti e dei doveri individuali.

1464. Noi dobbiamo ai Romani questa importante distinzione del diritto, sebbene abbia avuto successivamente basi alquanto diverse. E dico che lo dobbiamo ai Romani, perchè la distinzione fra il diritto pubblico e il privato è intimamente connessa con la libertà individuale. Senza di essa abbiamo quello Stato particolare che esisteva in Grecia ed estendeva a tutto ed a tutti la sua autorità, per cui le relazioni dello Stato con l'individuo erano ampie come quelle dello stesso diritto (nn. 1482-1484). La libertà individuale esiste soltanto dove si conosce che taluni diritti non sono creati, ma garantiti dallo Stato.

1465. La giurisprudenza. — La parola giurisprudenza ha una grande latitudine, ma quando si usa in senso stretto significa

Digitized by Google

la scienza del diritto. Per conoscere bene il diritto è necessario rendersi conto della sua genesi e della sua natura; la natura della legge rimane oscura sino a che non si conosce la genesi di essa e delle idee sulle quali si fonda; questa genesi è argomento non di un'analisi logica, ma di un profondo studio storico. Per questo autorevoli scrittori giuridici hanno insistito sul fatto che, il solo metodo adatto è lo storico. Essi ricercarono nella storia della società e delle sue istituzioni come nacquero e come si vennero sviluppando le idee giuridiche; come si è formata in pratica la legge relativa alla proprietà ed ai danni, quali influenze contribuirono a regolare la condotta dell'uomo nella società.

1466. Secondo le opinioni di un'altra scuola di scrittori, la giurisprudenza non è più la scienza delle leggi sotto il suo aspetto moderno. Questa scuola, analizzando la giurisprudenza al punto cui è oggi pervenuta, cerca quali diritti la legge riconosca in via ordinaria e con quali metodi gli Stati ne garantiscano la tutela ai loro cittadini, obbligandoli ad adempiere ai loro doveri ed emanando le norme positive sanzionate dal potere pubblico. Secondo le loro idee, la storia delle leggi non solo non costituisce giurisprudenza, ma tranne su alcuni punti neppure basta a fruirne i materiali. Questi materiali sono dati dalla legge quale ora esiste. La storia di questa legge può illuminare il giureconsulto che cerca di comprenderne il contenuto ed i propositi. Le conclusioni di questi scrittori sono dunque necessariamente limitate. Siccome la loro analisi si fonda sui sistemi vigenti e non ammette che la legge al suo completo sviluppo, non può essere applicata alle fasi primitive della società senza accurate modificazioni, dopo un adattamento più o meno ingegnoso e sottile delle espressioni adoperate.

1467. Soltanto la giurisprudenza studiata nella sua evoluzione storica, cioè la scienza del diritto fondata su basi storiche, seguendo passo passo la storia della società, può giovare a chi cerca di approfondire le questioni politiche. Lo studio della giurisprudenza analitica fu, d'altronde, argomento di importanti ricerche da parte di acuti e perspicui ingegni, le cui conclusioni agevolano molto il nostro còmpito, porgendo un piano logico dei sistemi riusciti oggi al loro completo svolgimento.

1468. La legge secondo la scuola analitica. — Secondo le idee della scuola analitica, la legge è « un ordine dato da un superiore ad un inferiore ». « La legge positiva è imposta da un sovrano o da un corpo sovrano ad uno o più membri della società politica indi-

Digitized by Google

pendente nella quale la persona o il corpo esercita la sua sovranità ». La definizione si applica in questi termini soltanto alle epoche nelle quali la volontà dello Stato viene espressa da una autorità definita; non si tratta della consuetudine, di ignote origini, nè della religione, che parla alla coscienza in quanto si occupa della vita esteriore, e che trae le sue sanzioni da un potere invisibile e soprannaturale, nè della discussione scientifica per la quale nessun'altra autorità si invoca fuor della ragione; si tratta di un ordine preciso e categorico, formulato dal giudice e dal legislatore.

1469. La sovranità secondo la scuola analitica. — Il concetto analitico della sovranità è determinato in modo altrettanto preciso e positivo. Le leggi in quanto sono ordini, emanano da una determinata Autorità sovrana. Il sovrano è una persona o un corpo al quale tutti quelli che vivono nello Stato devono obbedienza, mentre esso non la deve ad alcuna superiore potenza umana. Per conseguenza, nessuna comunità organica priva di indipendenza può avere proprie leggi. Le leggi delle colonie inglesi più sviluppate, per esempio, benchè siano fatte dai rispettivi Parlamenti non traggono il loro carattere legale da questo voto, imperocchè i Parlamenti non sono sovrani, ma dipendono dalle Autorità di Londra. Dietro a tutte le leggi coloniali si trova la sovranità del Parlamento inglese.

1470. Per conseguenza le nostre Autorità federali si potrebbero dire sovrane. Sono costituite da enti ben determinati, ai quali la massa della Nazione deve obbedienza, mentre essi non la devono ad alcuna superiore podestà umana. Ma che dire allora dell'autorità degli Stati nella vasta sfera d'azione che loro compete in modo assoluto e completo (n. 1091), nella quale le Autorità federali non hanno alcun accesso, e i popoli devono loro obbedienza, nella quale non sono soggetti ad alcuna superiore potenza terrena? I nostri grandi scrittori e i nostri uomini di Stato sogliono ripetere che fra di noi la sovranità è divisa. Ma la sovranità astratta della quale parlano i partigiani della scuola analitica si considera come indivisibile: essa forma un tutto unico. La scuola analitica deve dunque riconoscere che la sovranità appartiene fra noi tutta intera a questo corpo male determinato che è il popolo degli Stati Uniti, imperocchè i poteri sovrani appartenenti allo Stato e alle Autorità federali sono una delegazione del popolo.

1471. La difficoltà di applicare la teoria analitica della sovranità alle nostre leggi viene meno quando la legge si definisce come in talune note che mi vennero graziosamente comunicate dal professor Monroe Smith, una vera autorità in materia. « La legge è l'ordine di un organo pubblico, che agisce nella sfera della propria competenza; naturalmente la legge organica dello Stato determina quali siano questi organi e quale la sfera della loro competenza, e la legge costituisce l'ordine diretto del sovrano ». Questa soluzione ha una sola difficoltà, ed è quella di costituire nel nostro sistema un popolo sovrano in ciascuno Stato e un popolo sovrano nell'Unione.

Digitized by Google

1472. Riassunto. — La legge, che si manifesta dapprima lentamente e in modo generico nella consuetudine, riesce alla forma di leggi chiare, complete e feconde. Essa si sviluppa con lo sviluppo stesso della società, non può urtare la coscienza della società e serbare nello stesso tempo una effettiva realtà, andar contro i sentimenti generali e conservare la sua forza. Essa riflette il progresso sociale. Se pretende di presiedere lo sviluppo normale della pubblica opinione, deve aspettare a vivificarsi che il sentimento generale e la coscienza pubblica sieno giunti al suo livello; se rimane indietro cade in dessuetudine e nessuno più pensa a richiamarsi ad essa.

ALCUNI TESTI AUTOREVOLI

AUSTIN GIOVANNI, *Letture sulla giurisprudenza e filosofia delle leggi positive* (ingl.), due volumi.

BLUNTSCHLI G., *Diritto pubblico universale* (ted. e trad. franc. e ital.), Stuttgart 1885.

HERON D. C., *Introduzione alla storia della giurisprudenza* (ingl.), Londra 1880.

HOLLAND T. E., *Elementi di giurisprudenza*, 4ª ediz. (ingl.), Oxford 1888.

HOLTZENDORFF, *Enciclopedia della scienza del diritto* (ted.), tre vol., Lipsia 1882.

JELLINEK GIORGIO, *Leggi e decreti* (ted.), Friburgo in B. 1887.

JHERING VON G., *Lo spirito del diritto romano* (ted.), tre volumi, Lipsia 1892.

MAINE sir E. S., *L'antica legge. Storia primitiva delle istituzioni*, ecc. (ingl. e franc., varie edizioni).

MARKBY sir G., *Elementi di legislazione* (ingl.), Oxford 1889.

POLLOCK sir F., *Il primo libro della giurisprudenza* (ingl.), Londra e New York 1896.

ROBERTSON E., Alla voce *Legge* nell'*Enciclopedia Britannica*, 9ª edizione.

SAVIGNY, *Dalla vocazione del nostro secolo alla legislazione e alla giurisprudenza* (ted., franc. e ital.), Friburgo in B. 1892.

THIBAUT ANTONIO F. G., *Sulla necessità di un diritto civile uniforme per la Germania*, nuova edizione (ted.), Heidelberg 1830.

Digitized by Google

CAPITOLO XV.

LE FUNZIONI DEL GOVERNO

1473. Quali sono le funzioni del Governo? — Riesce difficile e complicato determinare quali sieno le funzioni del Governo, non essendo possibile rispondere in modo semplice e preciso come un fisiologo a chi gli chiedesse quali sono le funzioni del cuore. Il Governo, per *natura* è uno, ma *nella sua vita* è complesso; vi è il Governo in generale e vi sono i Governi particolari. Quando si domanda, pertanto, quali sono le funzioni del Governo è necessario aggiungere di qual Governo si tratta. I varî Stati hanno concetti diversi dei proprî doveri ed assumono di conseguenza funzioni diverse. Ciascuno Stato ha origini particolari ed una storia speciale foggiata da circostanze diverse; le necessità, l'interesse, il capriccio li guidarono per vie diverse. Alcuni si fermarono ad istituzioni positive, che a un certo tempo tutti gli Stati hanno conosciute e sperimentate; altri dimenticarono che l'uomo ha pure avuto la sua infanzia politica, e vennero poi invecchiando tra le complicazioni d'un Governo nazionale autonomo.

1474. La natura della questione. — In primo luogo giova notare che la questione, sino ad un certo punto, è *questione di fatto;* e tuttavia, quando si esamini sotto un certo aspetto, diventa anche questione di opinione. La distinzione è importante perchè spesso la questione di fatto viene confusa con un'altra molto diversa; *quali devono essere le funzioni di Governo?* Le due questioni devono essere trattate distintamente. In nessun caso è utile e prudente incominciare con la questione di opinione; la risposta alla questione di fatto è il fondamento indispensabile di ogni sano ragionamento sulle funzioni del Governo che ha sempre la sua base nella pratica, piuttosto che nella teoria. In materia di Governo, i fatti sono il riflesso dei principî applicati. Gli atti di un Governo devono essere le conseguenze della sua natura e la natura del Governo determina quali devono essere i suoi atti.

Digitized by Google

1475. Classificazioni. — Per la maggior chiarezza del nostro studio gioverà distinguere le funzioni di Governo in due gruppi: 1° Le funzioni necessarie (*constituent functions*); 2° Le funzioni facoltative (*the ministrant*). Al primo gruppo appartengono quelle che si riferiscono alla funzione normale del Governo, cioè alla protezione della vita, della libertà della proprietà dei cittadini, al pari delle funzioni necessarie al buon ordinamento della società, le quali neppure per i partigiani del più ampio *laissez-faire* si possono dire facoltative, costituendo la stessa ragione di essere della società. Nel secondo gruppo sono comprese le altre funzioni (l'istruzione, le poste e i telegrafi, la cura delle foreste e simili) attribuite al Governo allo scopo di meglio tutelare gli interessi generali della società, funzioni facoltative per sè medesime e che possono diventare necessarie, non all'esistenza stessa del Governo, ma al benessere di tutti, al buon andamento generale della macchina sociale. Trattasi di funzioni che agevolano il buon ordinamento della società pur senza esserne un elemento indispensabile.

1476. Questa classificazione si fonda naturalmente in primo luogo su distinzioni obbiettive e pratiche, nè può vantare alcun assoluto valore filosofico. Si potrà del pari discutere se funzioni di Governo che abbiamo compreso nel secondo gruppo, sarebbero state meglio accolte nel primo, ma noi ci fondiamo qui sulle nostre conclusioni, senza assoggettarle a nuova discussione, pur riconoscendo che la linea di discussione non può essere perfetta ed immutabile.

1477. Scrive, a tale proposito, G. S. Mill, che « le funzioni generalmente attribuite al Governo comprendono un campo troppo vasto per poter essere facilmente raccolte in una definizione; non è possibile trovare un terreno comune a meno di non comprenderle tutte con una parola molto ampia e generica che si chiama *utilità pubblica* ».

1478. I. **Funzioni necessarie** (*constituent functions*) sono le seguenti:

1° assicurare l'ordine e tutelare le persone e le proprietà dalle violenze e dai furti;

2° determinare le relazioni legali tra marito e moglie e fra i genitori e la prole;

3° regolare il possesso, la trasmissione, la permuta delle proprietà e determinare le responsabilità connesse ai reati e ai debiti;

4° determinare i diritti risultanti da contratti individuali;

5° determinare la natura e la pena dei reati;

6° amministrare la giustizia in materia civile;

7° determinare i doveri e i privilegi politici, nonchè le relazioni fra i cittadini;

Digitized by Google

8° trattare, in nome dello Stato, con le Potenze estere; proteggere lo Stato dai danni provenienti dall'estero e da qualsiasi usurpazione, e vegliare alla conservazione degli interessi internazionali.

Queste funzioni sono attribuite al Governo qualunque ne sia la sua forma, e neppure si trovano in contrasto con le idee di Spencer (1).

1479. II. **Funzioni facoltative.** — Riesce assai difficile dare un elenco completo delle funzioni che abbiamo definito come facoltative (*ministrant functions*), perchè esse variano secondo le forme del Governo. Basti tuttavia il seguente elenco per la presente discussione:

1° norme relative al commercio e all'industria, nelle quali sono compresi il conio delle monete, i tipi dei pesi e delle misure, le norme contro le incette e i monopolî, le concessioni di brevetti, licenze, ecc., e le questioni relative alle tariffe doganali, alla navigazione e simili;

2° le leggi relative al lavoro;

3° la manutenzione delle strade, comprese le strade ferrate e tutto ciò che si può considerare come miglioramento interno (*internal improvements*);

4° il servizio postale e telegrafico che si connette agli argomenti di cui al numero 3;

5° la fabbricazione e la distribuzione del gas e della luce eletttrica, il servizio delle acque potabili, ecc.;

6° i servizi sanitarî, comprese le disposizioni relative al commercio per la tutela della sanità pubblica;

7° la pubblica istruzione;

8° la cura dei poveri e degli ammalati;

9° la conservazione e la coltivazione delle foreste e degli altri servizî analoghi, come la piscicoltura;

10° le leggi suntuarie di carattere proibitivo o di altra natura.

1480. Tutti i Governi, in un modo o nell'altro, hanno assunto queste funzioni. Varie idee sulla natura e sui doveri dello Stato derivarono da diverse condizioni storiche e vennero profondamente modificate dalle circostanze; queste modificazioni riguardarono specialmente il metodo e lo sviluppo dell'esercizio delle funzioni dello Stato, ma non hanno in sostanza colpito le funzioni medesime. La diversità è molto più grande nelle idee che nella pratica.

(1) *Il cittadino contro lo Stato* (ingl., trad. varie), Londra 1890.

Digitized by Google

1481. Tra le funzioni facoltative non comprese nei paragrafi precedenti e tuttavia assunte da parecchi Governi moderni, si possono ancora comprendere: l'amministrazione delle Casse di risparmio, specie per piccole somme, come le Casse di risparmio postali; il servizio dei prestiti nell'interesse dell'agricoltura; il mantenimento di scuole d'agricoltura, come in Francia, e il servizio delle assicurazioni operaie, come in Germania.

1482. Le funzioni del Governo nello Stato antico. — Profonde differenze teoriche e pratiche distinguono gli onnipossenti Stati dell'antichità dai moderni Governi costituzionali. Lo Stato antico vicino ancora a quello Stato primitivo che era la famiglia, non conosceva diritti individuali contro i diritti dello Stato. « I popoli d'Italia — scrive T. Mommsen — erano completamente assorbiti nel popolo romano, come il borghese della capitale nel popolo di essa ». Ed in Grecia, come a Roma, l'individuo era subordinato, nel modo il più assoluto, allo Stato.

1483. Tutto questo è evidente nelle opere di Platone e di Aristotele, non solo per ciò che esse dicono, ma per quello che tacciono. La repubblica ideale sognata da Platone deve regolare completamente la vita dei cittadini, ma nulla prova che debba farlo inspirandosi ad un nuovo concetto sulla funzione legittima dello Stato, ma solo per compiere nuove esperienze legislative, conservando le antiche idee. E l'obbiezione di Aristotele alle utopie del suo maestro non consiste nell'accusarle di socialismo, come faremmo ai nostri giorni, egli si limita ad affermare che sono insane. Egli non teme che in siffatta repubblica il potere dello Stato sia eccessivo, ma parlando delle conseguenze delle riforme, prevede che i cittadini sarebbero poveri e sventurati. Lo Stato può fare ciò che vuole, ma deve agire con saggezza. Nessuno fra i Greci nega che lo Stato debba assicurare il benessere e la prosperità dei cittadini e neppure che possa costringerli per legge ad essere felici se la legge può raggiungere questo risultato. Ma la difficoltà seria è appunto questa: quali leggi possono condurre a questo risultato?

1484. I diritti privati presso i Romani. — I principî dei Romani, per quanto non meno assoluti, furono fino a un certo punto diversi. La maggiore attitudine allo sviluppo della legge, che rese i Romani singolari fra le Nazioni dell'antichità, per quanto concerne le funzioni del Governo, li condusse ad affermare una distinzione fra i diritti privati e i pubblici, più chiara di quella alla quale erano giunte le città greche. Studiando l'idea dello Stato presso i Romani si conosce lo scheletro della loro società. La famiglia romana, come fu sin da principio, non era la famiglia greca, completamente assorbita dalla città. I diritti privati non competevano agli individui, ma alle famiglie e lungi dal limitare i diritti della comunità, li completavano. La famiglia era un indistruttibile *organo dello Stato*. Il *paterfamilias*, o capo della *gens*,

Digitized by Google

era in un certo senso membro della gerarchia, ufficiale della città, come il re o il console che gli succedette era il padre della famiglia romana. Non esisteva alcuna distinzione di principio fra il potere del re o del console e il potere del padre; la differenza riguardava soltanto la sfera della loro azione e la natura delle loro funzioni.

1485. Il figlio, per esempio, non era soggetto in alcuna cosa alla autorità della città perchè, vivo suo padre, era soggetto al potere della famiglia. A Roma non esisteva quella separazione tra il figlio e la famiglia, che era il carattere del mondo greco, come del mondo moderno. Il padre continuava ad essere il capo, un vero ufficiale pubblico, in tutta la sfera della famiglia, che comprendeva persone e beni.

1486. Questa unione essenziale dello Stato e della famiglia ci dà la misura teorica delle funzioni dello Stato romano. Il cittadino romano non era subordinato all'Autorità pubblica, ma all'ordine pubblico, cioè all'insieme delle comunità. Soggiaceva alle leggi rigide, inesorabili dello Stato-famiglia che non lo dominavano, ma lo annichilivano.

1487. Poteri del Senato romano. — I poteri dello Stato antico, limitati dalla consuetudine e dalle convenienze della vita, ci sono rappresentati dalle attribuzioni così elastiche del Senato romano durante il periodo repubblicano. Dotato di una continuità di vita che gli consentiva di conoscere tutte le tradizioni e tutti i precedenti di una consumata esperienza e di una profonda prudenza, poteva dirigere i movimenti della società ai cui destini presiedeva, come il cervello dirige i movimenti del corpo umano. È evidente, data la libertà delle sue discussioni e le frequenze del suo intervento in tutte le materie di interesse pubblico o privato, che lo Stato romano, rappresentato dal Senato, costituiva con le sue varie parti: la famiglia, la tribù e la città, un tutto indivisibile, e le sue prerogative erano limitate soltanto dall'osservanza di riti religiosi e di costumi aviti; quella libertà individuale, che noi tanto amiamo, era ad esso completamente estranea (nn. 173, 174).

1488. Il Governo personificazione della società. — In Grecia si trovano poche tracce di diritti individuali inalienabili che limitino l'azione del Governo. Nel concetto dei Greci e dei Romani, il Governo era antico come la società, immagine fedele e personificazione di essa. La società viveva, si muoveva, si personificava nel Governo. Società e Governo erano una cosa sola, come nell'uomo l'anima e il corpo; la società viveva col mezzo del Governo che ne era la bocca, gli occhi, il cervello. I pregiudizî, le consuetudini, le superstizioni della società dirigevano le azioni del Governo, ma soltanto perchè società e Governo erano una sola cosa, non perchè l'uno fosse subordinato all'altra. Insomma le funzioni del Governo non avevano alcun limite teorico; riu-

Digitized by Google

scivano limitate in pratica da consuetudini e da convenienze, in quanto il Governo aveva sempre lo scopo di procurare alla società i mezzi di raggiungere il suo fine, e per questo agevolava tutte le azioni sociali. Per quanto concerne soltanto i veri cittadini, possiamo dire che Greci e Romani erano ciò che oggi diremmo socialisti; senonchè erano troppo lanciati nel mondo degli affari, con un'esperienza troppo profonda, con un senso troppo acuto del possibile e dell'impossibile, per accettare le utopie dei nostri socialisti moderni, sebbene alcuni scrittori nostri si sono divertiti ad attribuirle all'antichità. Gli antichi non smarrirono mai il senso comune e fecero a meno volentieri dei diritti dell'uomo.

1489. Il feudalismo. Funzioni del Governo e funzioni della proprietà. — I diritti individuali introdotti nel mondo per la gran porta del Cristianesimo irruppero al seguito dei Teutoni. Ma i nuovi principî recati dagli invasori non erano destinati a fondare d'un tratto l'uguaglianza democratica; l'opera era riservata alle trasformazioni del mondo moderno. Durante il medio evo il Governo quale noi lo intendiamo subì un'eclisse. Nel sistema feudale gli elementi costitutivi del Governo decaddero rapidamente. La società venne in cotal guisa ricondotta al primitivo Governo della famiglia. L'idea del Governo non oltrepassava i limiti di brevi circoscrizioni territoriali. Gli uomini erano sovrani assoluti, perchè signori assoluti delle terre. Non era più questione di Nazioni o di società considerate nel loro complesso. Non vi era unione alcuna, ma soltanto una serie di reciproche dipendenze. Il potere non spettava al padre di famiglia, non era nella legge, ma si esercitava dal proprietario: in siffatto regime il Governo era un semplice proprietario, che comandava, ed era obbedito. « Io dico a costui *va*, ed egli va, dico a colui *vieni*, ed egli viene, al mio servitore *fa questo*, e il mio servitore lo fa ». Il signore aveva l'ufficio pubblico di mantenere la pace tra i vassalli, di vigilare perchè godessero dei loro beni, conforme alla consuetudine del feudo, se il feudo poteva avere una consuetudine speciale in qualche materia, e di esigere da essi un tributo, quantunque volte esercitavano un privilegio, si trattasse di matrimonio, di eredità, di testamento, o di qualsiasi altro fatto della vita civile. La giustizia, in quei secoli barbari, dipendeva esclusivamente dalla coscienza del signore, che poteva abbandonarsi a qualunque crudeltà, imperocchè le sue prerogative non avevano, si può dire, alcun limite.

1490. Tali erano le relazioni fra il signore e il vassallo. Unico vincolo tra i signori era la fedeltà comune verso un re lontano, in

Digitized by Google

fondo, niente altro che un signore maggiore degli altri. Del resto nessun altro Governo, tranne la diplomazia e la guerra; il Governo esisteva dove e come poteva, sopratutto in frammenti sparsi in tutto il territorio, e le armi costituivano la procedura ordinaria.

1491. La monarchia feudale. — La monarchia, che uscì dalle rovine di questo sistema disgregato, concentrò l'autorità senza modificarne il carattere. L'antica idea dello Stato, fondata sulla sua origine famigliare, quando cioè il Governo si considerava come l'autorità attiva della Società, e la magistratura l'organo suo, tenuta a conformarsi alle sue leggi tradizionali, era completamente scomparso, e il Governo era diventato una proprietà personale. Il capo non apparteneva più allo Stato, bensì lo Stato al capo; il re era « tutto in tutti », era « lo Stato ». Il magistrato greco e il romano erano soggetti alla comunità, mentre il re feudale, che aveva riunito nelle sue mani tutti i poteri, la dirigeva nel modo più assoluto. Il Governo respirava coi suoi polmoni e l'unica sua funzione era di servirlo. Al colmo dello sviluppo feudale lo Stato era diventato la privata proprietà del re.

1492. Dissocializzazione moderna dello Stato. — La reazione contro queste idee, lenta e tranquilla in Inghilterra, improvvisa e violenta, perchè contenuta a lungo dalla forza, sul continente, era naturale ed inevitabile. E seguì in modo completo, ma non ricondusse la società politica alle antiche idee, bensì l'avviò a idee nuove. L'uomo dell'antichità si proponeva di vivere lealmente la vita della società; i rivoluzionari e i democratici moderni si proposero di vivere di vita propria. Il cittadino dell'antichità, più che virtù individuali, aveva virtù sociali, mentre le nostre virtù sono quasi del tutto individuali nel loro fine e sociali soltanto in alcuni loro risultati.

1493. In breve lo Stato moderno venne largamente dissocializzato. L'idea moderna è questa: lo Stato non assorbe più l'individuo, deve servirlo. Lo Stato quale appare nel suo organo, il Governo, rappresenta l'individuo, e lo rappresenta conforme alle disposizioni della Costituzione; in tutto il resto il cittadino è libero nelle sue relazioni sociali. L'antica frase « l'individuo per lo Stato » è stata rovesciata; adesso bisogna dire « lo Stato per l'individuo ».

1494. Mutamenti più teorici che pratici. — Tali sono le differenze fra le idee che separano il diritto politico moderno dall'antico, differenze profonde ed estese. Sino a qual punto questi mutamenti di idee furono seguìti da mutamenti pratici? Meno assai di quanto si potrebbe credere. Le nuove idee, che preval-

Digitized by Google

sero a poco a poco in quest'ordine di cose, non si dovevano sempre tradurre in modificazioni corrispondenti, consistevano in restrizioni e in modificazioni più di misura che di sostanza. Anche nelle più liberali Costituzioni moderne incontriamo ancora il Governo in quasi tutte le azioni sociali. Vero è che la nostra vita moderna è così vasta e complessa che possiamo andar lungi in tutte le questioni senza trovare aiuti od intoppi nel Governo; ma ciò avviene soltanto perchè tutte le questioni ai nostri giorni sono d'una vastità illimitata, non perchè il Governo non debba averne cura, e sappiamo bene che la tendenza dei Governi moderni è di mettersi sempre più in evidenza. Noi non ci troviamo più nelle condizioni dei Greci e dei Romani: lo Stato è nostro, non noi siamo dello Stato. Ma sappiamo anche che il còmpito dello Stato non è per questo diminuito. Si potrebbe forse affermare che non è mutata la sfera d'azione del Governo, ma soltanto il suo concetto morale, la sua intima coscienza. In sostanza il Governo moderno può fare quello che faceva l'antico; ma il diverso concetto della sua responsabilità ha profondamente *modificato anche il suo modo di agire*. La prosperità e il progresso sociale costituiscono ancora il suo costante obbiettivo, come se fosse il capo onnipotente della società, il padrone degli individui; ma le sue idee sull'essere e sul progresso della società sono molto diverse. Si prefigge di aiutare l'individuo a godere nel modo il più completo della sua individualità, non ad esercitare pienamente la sua funzione sociale. Mira a fornire all'individuo la migliore vita sociale, e per questo ha riconosciuto che era meglio non tenerlo in briglia così strettamente come facevano i Governi antichi.

1495. Immutate funzioni del Governo. — In verità si è avuto un mutamento grande e profondo, ma giova insistere sul fatto che le funzioni del Governo sono press'a poco le stesse di una volta, sia per numero, che per importanza. Il Governo non si limita a tutelare la vita, la libertà e la proprietà come taluno vorrebbe; cerca di cooperare al benessere della sua società. La sua sfera di azione è limitata soltanto dalla sua saggezza. L'unico limite alla sua sfera d'azione è la saggezza, tanto con la repubblica, che col potere assoluto.

1496. Lo Stato e la proprietà. — Un rapido esame dei fatti basta a confermare tale conclusione. Prendiamo, per esempio, la relazione dello Stato con la proprietà. Lo Stato esercita in questo campo una delle sue principali funzioni necessarie. E qui si trova uno dei maggiori contrasti fra le idee antiche e

Digitized by Google

le moderne, e tuttavia dobbiamo riconoscere che l'azione dello Stato antico, per quanto concerne il diritto di proprietà, era del tutto normale. La teoria si spingeva agli estremi, ma, tranne che a Sparta, la pratica era moderata.

1497. A Sparta. — Nella repubblica di Sparta, consistente e logica, possono trovare il punto di partenza le nostre osservazioni. Essa offre il tipo classico dell'esagerazione delle funzioni dello Stato, il tipo estremo delle idee antiche nelle relazioni fra lo Stato e la proprietà. Nei periodi primitivi della sua storia il Governo era non solo censore, pedagogo, maestro, albergatore dei proprî cittadini, era anche il proprietario universale. Nelle sue consuetudini v'è un distinto ricordo dell'epoca nella quale lo Stato era la famiglia e come tale proprietario di tutto il suolo. Il Governo si considerava come il proprietario del suolo di tutta la Laconia e la proprietà individuale costituiva piuttosto un usufrutto tenuto a nome dello Stato, anzichè fondato sopra un diritto privato, assoluto e incontestabile (n. 105).

1498. Singolare condizione degli Spartani. — Questo sistema potè durare a Sparta per singolari ragioni. Gli Spartani erano scesi in Laconia come conquistatori e il suolo era stato il primo bottino dato alle tribù, che gli invasori si erano ripartito. Da principio avevano cercato di dividere il suolo per quanto era possibile fra tutte le famiglie spartane. In questa prima distribuzione lo Stato non rinunciò ai suoi diritti: sua prima cura fu di procurare che i cittadini si trovassero nella stessa condizione, affinchè avessero l'agio di vivere interamente per il servizio dello Stato, cosa onorevole, senza affannarsi alla ricerca dei mezzi di vivere, che si reputava cosa disonorante. Per questo motivo lo Stato amministrò la ricchezza pubblica a beneficio di tutti i cittadini. Quando nella distribuzione della proprietà si manifestavano gravi disuguaglianze, lo Stato riprendeva la proprietà e procedeva ad una nuova distribuzione. A tal fine usava diversi mezzi: ricche ereditiere dovevano sposare uomini poveri; il cittadino povero veniva in varî modi innestato sopra una ricca proprietà, col mezzo di adozioni. Nessuna proprietà fondiaria poteva essere venduta o consegnata alla famiglia cui era stata lasciata per testamento, senza una espressa autorizzazione della legge. Il cittadino di Sparta era, insomma, sulla sua terra il rappresentate e il delegato dello Stato.

1499. Decadenza del sistema. — La repubblica di Sparta volse a decadenza e il sistema scomparve. Le proprietà diventarono disuguali come gli stessi privilegi politici fra gli Spartani. Queste modificazioni erano dovute alla decadenza della repubblica e alla degenerazione del suo carattere politico, quando da essa si allontanò la fortuna, non già che lo Stato abbandonasse volontariamente e coscientemente le sue prerogative di proprietario, di

Digitized by Google

amministratore e di conservatore. Sparta era invecchiata, tutto si era rilassato, ma lo spirito rimaneva.

1500. Atene. — Se ci volgiamo a studiare le istituzioni ateniesi, notiamo una differenza profonda nell'atmosfera politica, sebbene gli Ateniesi abbiano avuto la medesima idea astratta dello Stato. Ad Atene gli uomini respirano più liberamente e godono dei prodotti del loro lavoro senza alcuna restrizione. Anche qui però rimangono traccie evidenti dei doveri dello Stato come capo di una grande famiglia. Atene, come Sparta, interveniva nell'eredità dei ricchi e nei matrimoni. Non esitava a punire gravemente anche con la perdita dei diritti civili (*atimia*) tutti coloro che scialacquavano i loro averi con una vita dissoluta. Pochi erano anche qui i limiti alle prerogative teoriche della pubblica Autorità. La libertà del cittadino, anzichè fondata sulla legge, era tollerata; era libero per consenso dello Stato, come un privilegiato, non come un sovrano secondo il diritto naturale di Rousseau.

1501. Roma. — Passando allo studio di Roma repubblicana, non troviamo soltanto una città onnipotente che assorbe in essa tutti i diritti privati. La città ritrae tuttavia alquanto delle sue origini: la società romana si compone di una serie di anella che dipendono le une dalle altre: la famiglia, la *gens*, e la città. Lo Stato è formato non dalla fusione, ma dalla sovrapposizione di questi elementi. Ma così costituito era onnipotente, riguardo all'individuo per mezzo di alcuno dei suoi organi. La proprietà non si poteva dire veramente individuale; apparteneva alla famiglia, che era in questo, come sotto gli altri aspetti, un organo dello Stato. Non si attribuiva la proprietà allo Stato, perchè era rimasta il patrimonio indiviso della famiglia. Il padre, capo della gerarchia avita, era l'onnipossente amministratore dei beni famigliari, ma la proprietà individuale non esisteva.

1502. I Governi moderni. — Non a caso siamo lieti di poter constatare che questa onnipotenza dello Stato antico in materia di proprietà presenta le più profonde differenze colle istituzioni dello Stato moderno. Ed è interessante per il nostro studio notare che il contrasto, più che nei poteri del Governo, è nella consuetudine. Per ogni Governo, la questione di sapere sino a qual punto potrà regolare il diritto di proprietà, come principio, è una questione che viene risolta tenendo conto della storia e della coscienza dello Stato; ma, in fondo, ogni Governo deve regolare la proprietà, e ne dispone come crede. Se lo Stato antico era in conclusione il vero proprietario, lo Stato moderno si considera

Digitized by Google

alla stessa maniera come erede universale. Quando mancano eredi, la proprietà spetta infatti allo Stato. E se questo, come lo Stato antico, non amministra la proprietà per tutti i cittadini, lo fa per i mentecatti e per i minori. Lo Stato antico aveva la schiavitù e gli schiavi: lo Stato moderno, con lo stesso potere, soppresse la schiavitù. Oggi, come nell'antichità, si dànno norme sui testamenti e sui legati. Che se lo Stato ha rinunciato ad intervenire con altri mezzi vessatorî nei diritti della proprietà privata, lo ha fatto piuttosto per difficoltà di applicazione che per scrupolo di coscienza. Ma, ad ogni modo, lo Stato per natura sua regola i diritti di proprietà, e considera le leggi relative come una delle sue principali funzioni.

1503. Lo Stato e i diritti politici. — Analoghe conclusioni si possono trarre dallo studio dei contrasti esistenti in materia di diritti politici, altra funzione necessaria dello Stato, contrasti fra lo *status* del cittadino antico, e lo *status* del cittadino moderno. Anche qui il contrasto fra le diverse epoche non è nel potere, bensì nel principio e nella consuetudine. Gli Stati moderni hanno spesso limitato non meno rigorosamente degli antichi il godimento di quei privilegi politici che noi chiamiamo diritti elettorali (*franchise*). Anch'essi accolsero la servitù nel loro sistema politico e fecero pesare senza moderazione la loro autorità sui sudditi, sfruttandoli senza rimorsi. Furono sopratutto non meno onnipotenti, ma anche quando si poterono dire tiranni, di rado obbligarono il cittadino ad un servizio così assoluto e completo verso lo Stato, come nel mondo greco e nel mondo romano. Il Greco e il Romano appartenevano allo Stato nel vero senso della parola; quando la città lo reclamava, non apparteneva più a sè medesimo. Riconosceva pienamente che tutti i suoi privilegi erano concessioni che doveva allo Stato. Questi privilegi gli derivavano dalla legge, come i nostri; ma la legge non era per lui la volontà collettiva organizzata, non era mai, come nelle nostre Costituzioni, una restrizione di questa volontà. Conosceva quel tanto di libertà che la consuetudine gli accordava; questi principî non erano inerenti alla natura delle cose, ad una individualità astratta, bensì alla storia generale, alla consuetudine concreta. Erano tutti principî tradizionali. Ma per quanto le dottrine sieno radicalmente diverse, lo Stato antico, al pari del moderno, poteva regolare, nel modo il più assoluto, i diritti politici.

1504. Le funzioni secondarie dello Stato. — In quanto concerne le funzioni secondarie dello Stato, come per le principali, si può constatare la medesima evoluzione: praticamente lo Stato ha

Digitized by Google

perduto ben poche funzioni per effetto di modificazione nelle dottrine politiche. Infatti è ben naturale che lo Stato continui a proteggere la società oggi come in antico; mentre, per quanto concerne le sue funzioni secondarie, dovrebbe essere oggi meno attivo che in antico. Ma di fatto neanche questa differenza esiste: « Il Governo fa oggi tutto quello che l'esperienza gli suggerisce, tutto quello che esigono le necessità dei tempi ». E pur non facendo esattamente le stesse cose, agisce in sostanza nel medesimo ordine di idee dello Stato antico. Per una più chiara esposizione seguiremo l'ordine di attribuzioni facoltative che abbiamo già enunciato (n. 1479).

1505. 1° Lo Stato e il commercio. — Tutte le Nazioni hanno fatto leggi sulle relazioni commerciali. Nei periodi più remoti, dei quali la storia ha conservato il ricordo, le leggi sui commerci furono necessarie alla vita stessa del Governo. L'unica maniera che consentiva alle società le quali volevano crearsi un serio potere per vivere una vita indipendente e conseguire un sicuro sviluppo era quello di vivere assolutamente appartate. Commercio vuol dire contatto, contatto significa influenza; ora l'unico mezzo per sviluppare il carattere nazionale e compiere la coesione era di evitare qualsiasi contatto. Negli Stati classici questa fase è già superata, e il commercio viene regolato per le medesime ragioni che negli Stati moderni, cioè per assicurare i vantaggi che ne derivano ai cittadini di fronte ai loro concorrenti o per servire ai bisogni fiscali dello Stato. Atene, Sparta, Roma hanno regolato il commercio del grano per assicurarne grandi riserve ai loro concittadini. Nel medio evo le discordie intestine e il brigantaggio dei piccoli signori costituivano ostacoli continui e gravi per il commercio, tranne nelle regioni dove le città libere potevano conservare aperto un passaggio tra i grandi mercati del Nord e del Sud, con sapienti convenzioni o con la forza. Quando gli Stati, usciti dal medio evo, entrarono nel periodo moderno, il commercio viene regolato dai Governi con libertà maggiore che mai, e in conformità ai principî dei teorici dell'economia politica; oggi ancora le leggi che regolano il commercio non si fondano esclusivamente sul benessere nazionale.

1506. 2° Lo Stato e il lavoro. — Anche il lavoro fu materia dell'azione dello Stato. Presso i Greci e i Romani il lavoro degli operai e degli artefici, a dir breve tutto il lavoro manuale, era fatto in gran parte dagli schiavi e naturalmente la legge regolava la questione della schiavitù. Nel medio evo il lavoro che non dipendeva dai signori feudali, si compiva nelle città dove

Digitized by Google

era soggetto alle rigorose e complesse norme del sistema delle corporazioni, al pari del commercio e di tutti i mezzi per guadagnare la vita. Dovunque il lavoro si sottraeva in parte al duro regime del feudalismo, come in Inghilterra, lo Stato interveniva con le sue continue leggi sul lavoro e cercava di regolare il domicilio dei lavoratori, i salari e tutto quanto vi si riferiva. Il contadino — secondo queste leggi — non poteva lasciare la gleba dove era nato e doveva percepire un determinato salario. Si può tuttavia affermare che di fronte all'intervento legislativo dei moderni Governi nelle questioni del lavoro l'azione da essi esercitata nel medio evo era appena elementare. La nascita e lo sviluppo dell'industria moderna ha mutato completamente l'aspetto della questione; e questo fatto rivela il vero carattere della parte che lo Stato ha avuto in siffatta materia. Con lo sviluppo delle industrie, lo Stato deve aiutare, con la sua azione, coloro che vivono di queste industrie a migliorare le reciproche relazioni. Così avviene che la tendenza ad una legislazione rigorosa e minuziosa sul lavoro non è minore in Inghilterra, dove lo Stato si considera come il rappresentante del cittadino, di quello che fosse ad Atene dove il cittadino era lo stromento, il figlio dello Stato e l'operaio uno schiavo.

1507. 3° **Lo Stato e gli enti morali.** — L'intervento dello Stato nella costituzione degli enti morali fa parte dello sviluppo del moderno sistema industriale: è un nuovo campo aggiunto agli antichi.

1508. 4° **Lo Stato e i lavori pubblici.** — La manutenzione delle vie di comunicazione può essere considerata come connessa alla fondazione del primo grande Impero sorto in Europa. Per i Romani le strade servirono anzitutto al movimento degli eserciti, poi, in via sussidiaria, a favorire il commercio; per noi, invece, la strada è anzitutto un'arteria commerciale, e gli eserciti se ne servono quando il commercio si sospende al suono delle trombe e al rullo dei tamburi. La costruzione delle strade può essere dunque considerata come un'attribuzione in altri tempi necessaria, ed ora facoltativa, dello Stato. Ma non può dirsi altrettanto di altri lavori pubblici, gli acquedotti, le terme, i teatri, e tutti i miglioramenti moderni. Questi lavori, come la tassa romana sui celibi, non sono obbligatorî per il Governo, ma utili al progresso generale e al benessere della società. Roma, che considerava soltanto la società nel suo insieme, fu naturalmente indotta a costruire strade magnifiche sino ai più remoti punti del suo vasto impero, e nessuna distanza le pareva troppo grande per i

Digitized by Google

suoi immensi acquedotti, mentre considerava come un dovere il miglioramento di tutte le agevolezze assicurate al suo commercio e al successo delle sue armi. Lo Stato moderno, per quanto abbia un diverso concetto delle sue relazioni con la società, continua a seguire quest'esempio. Che se le nostre strade ferrate sono sempre affidate ad Amministrazioni private, ciò avviene piuttosto per ragioni di convenienza che per ragioni di principio.

1509. 5° **Le agevolezze della vita moderna.** — Analoghe considerazioni si applicano a questi congegni moderni che sono il servizio delle poste, quello dei telegrafi, la distribuzione del gas ed altri somiglianti. Infatti i Governi moderni, non meno degli antichi, non esitano ad assumere la direzione dei servizî che giovano al benessere della società.

1510. 6° **Il servizio sanitario.** — I Governi moderni, al pari di quello di Roma, vigilano alla sanità pubblica con la sorveglianza sui bagni, sulle osterie, sulle case di tolleranza, sulla vendita dei medicinali; assicurano il servizio di fognatura nelle città e a questo si aggiungono i provvedimenti per gli ospedali, per le quarantene sanitarie, per la fornitura di acqua potabile, ecc.

1511. 7° **La pubblica istruzione.** — I moderni sistemi di pubblica istruzione sono molto più completi degli antichi, tanto più che noi non consideriamo l'individuo come il servo dello Stato, ma ci proponiamo di istruirlo per sè medesimo e nel suo personale interesse.

1512. 8° **Le leggi suntuarie** erano naturalmente più numerose e frequenti nell'antichità che fra noi. Gli Stati moderni hanno rinunciato alla maggior parte dei mezzi per costringere i cittadini ad essere semplici e virtuosi a furia di leggi. Rimangono tuttavia non poche leggi proibitive e si ricordano ancora quelle che punivano la bestemmia.

1513. Riassunto. — Considerando nel loro assieme le funzioni del Governo, si può affermare che gli Stati antichi e i moderni si rassomigliano più che non si creda. Ed è lecito concludere non già che i limiti posti dagli Stati moderni alla loro azione hanno poca importanza o che la modificazione delle idee politiche non ha avuto una grande influenza sulla soluzione delle questioni relative alle funzioni del Governo o sul progresso generale dell'umanità, ma che gli Stati modificano le loro abitudini piuttosto per la propria saggezza, che cercando soluzioni storiche. Le nuove teorie sono la conseguenza delle nuove esperienze.

Digitized by Google

CAPITOLO XVI.

I FINI DEL GOVERNO

1514. Carattere dell'argomento. — Nessuna questione ha maggiore interesse per la politica ed è più ardentemente discussa di questa: quali sono i fini normali del Governo? È una questione delicata, che ammette le più diverse teorie, tutte apparentemente fondate. La maggiore difficoltà consiste nel trattarsi di questione la quale, se pure può essere risoluta, richiede un esame serio e coscienzioso e conclusioni fondate sopra un ragionamento induttivo, tratto dai fatti dell'esperienza politica in tutte le sue fasi. Siffatto esame è estraneo alla capacità della maggior parte di coloro che pensano ed agiscono nell'ambiente politico, e per conseguenza la questione rientra più di qualsiasi altra nella teoria generale della scienza politica ed ha provocato le maggiori lotte dottrinali.

1515. Le teorie estreme. — Quale parte deve avere il Governo negli affari della società? Ecco il nocciolo della questione. Quali devono essere le funzioni del Governo? Da un lato vi sono teorici estremi, che gridano alto: « non vi immischiate negli affari sociali, *laissez faire*, *laissez passer* », e considerano con diffidenza qualsiasi atto del Governo che non abbia carattere politico. Per essi il Governo è una necessità, un vero male necessario, per cui vorrebbero escluderlo da tutto quello che può essere fatto in qualsiasi modo per iniziativa o per intrapresa privata. D'altra parte vi sono i teorici estremi in senso contrario, i quali vorrebbero che la società affidasse al Governo il còmpito di dirigere tutto, di occuparsi di tutto, e, ingannati da talune apparenze di potenza attinte in alcune pagine della storia dell'antichità o del medio evo, ovvero da sogni di cooperazione abilmente esposti dai grandi agitatori del socialismo, credono che lo Stato possa essere come una grande nutrice per tutti i membri della società politica. Fra questi due estremi vi sono tutte le gradazioni, tutte

Digitized by Google

le sfumature e tutti i colori, nella fiducia e nella sfiducia che si può avere per l'azione dello Stato.

1516. Fondamento storico delle opposte dottrine. — La sfiducia contro un esagerato intervento dello Stato e lo stesso modesto desiderio di ridurre questa azione al minimo si giustificano facilmente con serî esempi. Si può ammettere, senza riserva, che la storia abbondi di fatti indiscutibili i quali dimostrano il pericolo di consentire allo Stato una eccessiva facoltà d'intervenire nella vita e nei lavori dei cittadini. Nella vita politica delle città greche e di Roma vi sono da ammirare molte cose: il loro grande spirito pubblico, l'incomparabile integrità organica, il concorso di tante e così svariate qualità che influirono sullo sviluppo del pensiero e dell'azione, la varietà dei caratteri e l'alto concetto della vita pubblica; ma vi sono anche molte cose da biasimare: la continua ingerenza nella vita privata, la sola nella quale si possono sviluppare le virtù famigliari, la dura tirannide esercitata sulle minoranze in questioni che avrebbero dovute essere lasciate all'iniziativa privata, l'assoluto sacrificio dell'indipendenza individuale per un fine di pubblica solidarietà, gli affrettati giudizi e l'eccessiva fiducia nel sentimento pubblico. Vero è che le città d'allora non potevano avere la libertà a noi così cara, senza venir meno alla propria storia, senza interrompere la loro marcia progressiva. Ma d'altra parte neanche noi possiamo imitarle senza fermarci sulla via del nostro progresso normale, senza tornare ai metodi, oggi troppo primitivi, di quelle piccole repubbliche.

1517. La storia del medio evo porge evidentemente molti esempi della forza che deriva dalla dipendenza, dalla fiducia e dal soccorso reciproco fra le classi, e si può perdonare agli economisti moderni di volerli richiamare in vita. Così la storia della Prussia sotto alcuni dei più grandi principi della casa di Hohenzollern giustifica, almeno in apparenza, l'opinione d'alcuni scrittori, che lo Stato in molti casi può favorire i progressi industriali di un popolo; ma d'altra parte giova ricordare che nè il sistema feudale, nè quello delle corporazioni del medio evo, nè il socialismo di Stato di Federico il Grande possono essere ristabiliti dopo che il secolo decimonono ha sconvolto l'industria, la Chiesa e lo Stato. Si aggiunga che se anche questi grandi sistemi del passato potessero essere richiamati in vita, ci troveremmo in un grave imbarazzo, dovendo contare non solo coi loro vantaggi, ma coi loro inconvenienti. Nessuno di coloro che conoscono a fondo la storia può biasimare le proteste che giustamente si muovono contro le eccessive ingerenze dello Stato.

Digitized by Google

1518. Lo Stato, organo utile e indispensabile della Società. — Lo Stato può ingerirsi indebitamente nella vita degli individui, ma non per questo si può considerare per sè e per la natura sua come un male necessario. Lo Stato non è un male, come non è un male la società: ne costituisce l'organo normale, senza il quale la società sarebbe una semplice astrazione. Se la parola non venisse usata per designare soltanto una classe particolare di teorici a idee spinte e radicalmente false, noi dovremmo essere tutti socialisti ed agire come tali, perchè convinti del carattere normale ed utile del Governo politico. La storia della società se prova qualche cosa, prova che il Governo è assolutamente naturale, che si fonda sulla natura stessa dell'uomo, ha origine nella famiglia e contribuisce a mettere l'uomo ad un livello superiore a tutto il resto della creazione. Individualmente l'uomo è troppo povero di mezzi per dominare gli altri animali; egli vi riesce con la sua intelligenza; la sua forza è una forza riflessa, la sua sovranità è la conseguenza dell'unione coi suoi simili. Fuori della società, l'intelligenza non serve all'uomo come strumento di supremazia e il Governo è la forma tangibile della società. Se la società stessa non è un male, non si può dire che sia un male il Governo che ne è l'organo indispensabile.

1519. Giova però ricercare con molta cura tutti i mezzi atti a perfezionare la società per via del Governo, ad adattare ed armonizzare i diritti individuali coi poteri pubblici ed a consentire allo sviluppo individuale di favorire e completare lo sviluppo sociale, e trovati questi mezzi devono essere applicati con la maggior cura da chiunque ama veramente il progresso sociale. Questo è il socialismo al quale i veri amici dell'umanità devono aderire con tutte le forze che possono essere messe al servizio di una nobile causa.

1520. Il socialismo e l'industria moderna. — Certamente si comprende e sino ad un certo punto si può anche dividere l'entusiasmo di quelle classi speciali di agitatori che noi abbiamo chiamato socialisti. I progetti di riforma e di rigenerazione sociale che preconizzano con tanto ardore, per quanto siano falsi — e davvero la maggior parte di essi farebbero sorridere anche i fanciulli —, hanno di mira il benessere generale; cercano di mettere l'individuo coi suoi interessi speciali e personali in maggiore armonia con la società i cui interessi sono generali e a tutti comuni. Il loro metodo consiste sempre in una specie di cooperazione immaginata a perfezionare la mutua assistenza fra gli uomini. Essi predicano la rivolta contro l'individualismo

Digitized by Google

cieco, egoista, esclusivo, e certamente il moderno individualismo ha in sè qualchecosa di troppo antipatico per poter durare. Il moderno ordinamento industriale è qualche volta troppo difettoso per guisa che pochi individui possono esercitare una vera tirannia sopra una massa di uomini, e riesce facile al ricco ed al forte stringersi in lega contro i poveri ed i deboli. Ha dato un significato terribilmente materiale a questa legge spirituale: « a chi ha sarà dato, e a chi nulla ha sarà tolto anche la parvenza del suo avere » (1). Ha magnificato questo interesse personale che va sino all'egoismo e ha non solo uccisi l'amore e la pietà, ma tolta di mezzo, in parte, anche la concorrenza. Certamente, proclama il socialismo, sarebbe preferibile sopprimere la concorrenza, costringendo tutti gli uomini a lavorare ugualmente al pubblico bene, ad obbedire a una legge imperativa di cooperazione sociale. Ma il socialismo si inganna. Non è la concorrenza che uccide gli uomini, ma la falsa concorrenza che della vera ha la forma e le apparenze, non la realtà e la sostanza.

1521. Un mezzo termine. — Ma vi è un mezzo termine: la società non può accettare i progetti proposti dal socialismo e ricostruirsi sulle loro basi; nessun progetto che implichi il dominio assoluto del Governo sull'individuo potrebbe essere immaginato diverso dai loro. Bisogna trovare una teoria più vera, atta a dare all'individuo completa libertà di svilupparsi da sè, assicurando tuttavia la libertà contro la concorrenza che uccide, riducendo al minimo l'antagonismo fra lo sviluppo individuale e lo sviluppo sociale. Siffatta teoria può essere certo formulata in modo preciso.

1522. I fini del Governo e i fini della Società. — Il Governo, come abbiamo detto, è l'organo della società, l'unico suo stromento effettivo ed universale. Ora i suoi fini devono essere i fini della società? Quali sono i fini della società? Che cosa è la società? È una associazione di individui organizzati per aiutarsi a vicenda. Aiutarsi a vicenda a qual fine? Al continuo sviluppo individuale. La società vuole che gli individui, sotto le forme più svariate, possano esplicare con la maggior libertà possibile le loro forze individuali; ciò è consentito soltanto dalla civiltà che può soddisfare in tante maniere i bisogni degli uomini, diminuire le loro sofferenze, spronare il pensiero e provocare l'azione. Il Governo tende a favorire il compimento dei fini della società organizzata. L'aiuto così fornito dal Governo deve essere di con-

(1) Cfr. *Economia politica* di F. A. Walker, corso superiore, sez. 346.

Digitized by Google

tinuo adattato all'ordinamento sociale e industriale che si viene trasformando. Il Governo non deve intervenire a caso, dev'essere forte e piegarsi alle necessità di organizzazione della società. Non si tratta d'un intervento continuo; trattasi di assicurare, per quanto è possibile, le condizioni del successo in tutti i rami dell'attività umana e l'eguaglianza delle condizioni del successo è appunto il contrario dell'ingerenza continua e violenta.

1523. Ogni fase dello sviluppo è una fase di adattamento, un modo di adattarla alle circostanze del caso. Ma giova ricordare che queste circostanze, quando si tratta di Governo, non sono le circostanze di quella o di questa causa individuale, ma le circostanze della causa comune, le condizioni generali dell'ordinamento sociale. La questione sociale è questa: l'individuo deve vedersi assicurati i migliori mezzi, le migliori occasioni di un completo sviluppo: così soltanto la società può acquistare tutta la sua varietà e tutta la sua forza. Ma una delle condizioni più indispensabili di sviluppo può essere fornita soltanto dal Governo, organo direttivo della società. Tutte le combinazioni che creano necessariamente un monopolio, che mettono e conservano quello che è indispensabile allo sviluppo sociale e industriale nelle mani di una minoranza, minoranza scelta non dalla società stessa, ma dall'arbitrio del caso, devono soggiacere al dominio diretto e indiretto della società. Soltanto la società può avere il potere di esercitare un dominio; non è possibile che alcuno dei suoi membri abbia questo potere e ne tragga un beneficio particolare senza che sia soggetto alla legge e alla vigilanza dell'autorità.

1524. I monopolî ordinarî. — I monopolî ordinarî si possono distinguere dalle altre imprese umane. T. H. Farrer, nella sua recente opera sullo *Stato nelle relazioni col commercio*, così ne enumera i caratteri distintivi:

« 1° Quello che procurano è necessario, cioè necessario alla vita come l'acqua, ovvero all'attività industriale come i trasporti ferroviarî;

« 2° Occupano particolarmente taluni punti o alcune vie favorite; e qui ancora il miglior esempio ci viene dato dalle strade ferrate, dalle linee telegrafiche, dagli acquedotti, dai serbatoi, ecc.;

« 3° La cosa o l'agevolezza che essi procurano viene utilizzata nel luogo stesso dove si trova il materiale o le macchine che la forniscono, cioè sui punti favoriti, lungo le vie favorite;

(1) Sir Thomas Farrer è il segretario permanente del Ministero del commercio inglese (vedi n. 876).

Digitized by Google

« 4° Questa cosa o questa agevolezza può, in genere, accrescersi largamente, se non indefinitamente senza che aumentino le superfici occupate o il capitale impiegato; in altre parole, essendo stata fatta la spesa iniziale ed occupati i punti favoriti del suolo, ogni successivo aumento di affari aumenta i benefizi, perchè non cresce in proporzione, anzi, tutt'altro, la spesa richiesta dal materiale o dai servizi. Così avviene che quelli che non fanno parte dell'impresa esistente, non si trovano alla pari con essa nè quanto ai punti la cui occupazione è utile, nè sotto l'aspetto di assicurarsi una clientela, le quali cose consentirebbero loro la concorrenza dal punto di vista dei prezzi;

« 5° Condizione necessaria è un ordinamento stabile e bene inteso, col quale si può conseguire unità di vedute ». Ed è indispensabile un vasto coordinamento sistematico dei varî servizi.

1525. Siffatte imprese procurano necessariamente ad un numero limitato di persone l'occasione di assicurarsi un maggior benessere, un successo e un guadagno industriale, che li distingue dagli altri e dal quale traggono profitto a proprio vantaggio. Una volta che siffatte imprese siano ben fondate in un luogo, non può esistere alcuna reale concorrenza fra esse e coloro che vorrebbero più tardi lanciarsi nella medesima via. Nessuna impresa deve avere siffatta potenza, se non è un'impresa pubblica, che può essere costretta dall'opinione pubblica ad agire con vedute larghe e scevre di egoismo, con piena equità verso tutti, ovvero un'impresa che il Governo può seriamente assoggettare ai suoi regolamenti.

1526. Il controllo e l'amministrazione diretta. — La società non può autorizzare la fondazione di imprese necessarie alla sua vita sana e normale a solo vantaggio di privati cittadini, e senza assoggettarle ad una norma, sopprimendo così la possibilità di una libera concorrenza. L'esperienza ha provato che l'interesse personale di quelli che devono sorvegliare queste imprese per un fine di guadagno personale non corrisponde all'interesse pubblico; l'interesse personale, anche il più retto, può trovare i mezzi di conseguire illeciti benefizi pecuniarî, facendo tra individui ingiuste distinzioni nell'utilizzazione dei prodotti. Ma dal momento che il Governo deve sorvegliare queste potenti organizzazioni di capitali, non ne segue che debba necessariamente amministrare imprese economiche che costituiscono forzatamente monopolî. In siffatti casi, come scrive T. H. Farrer, « vi sono due grandi alternative: 1° o la proprietà e la direzione sono lasciate all'impresa e al capitale privato, e lo Stato interviene per regolarla; 2° o la proprietà e la direzione appartengono al Governo centrale o agli enti locali ». Nella maggior parte dei casi può

Digitized by Google

bastare l'intervento indiretto, chè è evidente che le difficoltà derivanti dall'ingerenza diretta del Governo sono tali, che quantunque volte è possibile dev'essere preferito il suo controllo, ogni qual volta, cioè, si può così raggiungere lo scopo.

1527. Pareggiamento della concorrenza. — Oltre ai monopolî normali vi sono alcuni punti sui quali l'azione privata è impotente ad assicurare eguali condizioni di concorrenza; anche dove si tratta di monopolî, i Governi tra noi, come altrove, si riservano un controllo. Il Governo mira a fini equitativi vietando il lavoro dei fanciulli, sorvegliando le condizioni sanitarie del lavoro nelle fabbriche, limitando il lavoro delle donne nelle industrie che possono nuocere alla salute, prescrivendo attestati ufficiali sulla buona qualità e sulla genuinità delle merci vendute, limitando le ore di lavoro in taluni mestieri, a dir breve, limitando in mille guise la possibilità di fare illeciti guadagni nelle industrie e nel commercio. Non si può affidarsi alla loro coscienza e alla loro moderazione. Se la coscienza e la moderazione ascoltassero queste voci non esiterebbero a fare questa o quella spesa supplementare, ad assicurare la migliore aereazione delle fabbriche, ad avere maggior cura per la qualità delle merci, ecc. E si noti che l'applicazione di questi sani principî, assai più dei rigori nelle condizioni del lavoro e della mancanza di scrupoli nel commercio, procura vantaggi evidenti e forse più sicuri a coloro che seguono siffatta linea di condotta. Ma poichè molti ricorrono ai mezzi più illeciti il Governo interviene e deve intervenire, non già direttamente, ma cercando di pareggiare le condizioni della concorrenza fra coloro che guidano le loro imprese con rettitudine e con coscienza e quelli che seguono invece impulsi diversi. A questo modo la società si protegge contro gravi ingiustizie e continue violazioni dell'equità naturale, assicurando il regolare andamento del proprio sviluppo.

1528. La Società è più grande del Governo. — Non bisogna dimenticare che la società occupa un posto molto più alto ed importante del Governo che ne è l'organo naturale. Il Governo deve servire alla società, non dirigerla nè dominarla. Non è uno scopo ma soltanto un mezzo, il mezzo di favorire gli interessi dell'organismo sociale. Lo Stato è fatto per la società, non la società per lo Stato.

1529. Limiti naturali all'azione dello Stato. — Chi studia seriamente la struttura della società non può dubitare che vi siano limiti normali e naturali all'azione dello Stato. Il limite dell'ufficio dello Stato è quello assegnato alla necessità della coope-

Digitized by Google

razione della società presa nel suo complesso, limite oltre il quale questa cooperazione cessa di essere indispensabile per il bene pubblico, e diventa utile soltanto per le imprese industriali o sociali. La cooperazione è necessaria nel senso da noi attribuito a questa parola, quando riesce indispensabile ad uguagliare le condizioni della concorrenza, a mantenere norme uniformi per i diritti individuali, e nelle relazioni delle persone; riesce allora indispensabile perchè se non esistesse il commercio, alcuni individui si troverebbero sacrificati al progresso di altri nell'acquisto della ricchezza e nella scala sociale.

1530. In molte relazioni gli uomini hanno bisogno gli uni degli altri, ed è indispensabile la cooperazione anche solo per rendere sopportabile la vita. Soltanto un'autorità universale può mantenere l'equilibrio fra gli uomini. La divisione del lavoro e le combinazioni commerciali possono in generale essere lasciate ai contratti, ai liberi accordi fra privati, ma la determinazione delle condizioni di questi contratti per tutti uguali non può essere lasciata all'iniziativa privata. Chiese, circoli, enti morali, associazioni, confraternite, unioni d'arti e mestieri, hanno tutti uno scopo speciale in quanto tendono allo sviluppo del benessere morale o materiale dell'uomo; tutto questo è più o meno utile. Ma la famiglia e lo Stato hanno per scopo generale il miglioramento e l'eguaglianza delle condizioni dello sviluppo individuale e sono pertanto indispensabili.

1531. Il punto nel quale il pubblico intervento cessa d'essere necessario, non può essere chiaramente determinato in modo generale, ma non è meno effettivo. I limiti dell'associazione famigliare non sono confusi per ciò solo che non sono segnati dalla giovinezza dei figli e dagli affetti paterni e figliali, le quali cose non sono definite dalla legge. La norma, secondo la quale lo Stato nulla dovrebbe fare di quanto può fare l'iniziativa privata, pone una linea di distinzione abbastanza precisa fra i Governi e gli enti morali. Coloro che considerano lo Stato come un'unione facoltativa convenzionale, quasi una semplice associazione, aprono le porte alle peggiori forme del socialismo. Se lo Stato, per natura sua, non è chiaramente definito sotto forma d'una società i cui membri dipendono tutti gli uni dagli altri in modo universale e immutabile, in una dipendenza più intima di quella che deriva dalle relazioni di famiglia, i cui vincoli siano più forti dei vincoli di famiglia, non ci rimane più il menomo criterio per determinare la sfera dell'azione dello Stato altrimenti che nel modo il più arbitrario. Il criterio fornito dalla necessità originaria delle

Digitized by Google

relazioni dello Stato si oppone d'altronde all'intervento di questo in tutte le materie.

1532. Così lo Stato non può avere alcuna influenza sulle opinioni private sino a che non escono dalla sfera della responsabilità individuale. Il pensiero e la coscienza sono cose individuali, l'opinione è libera. Lo Stato può intervenire soltanto quando per l'azione comune la legge uniforme è indispensabile. Tutto ciò che è pura convenzione è libero, e per conseguenza lo Stato non deve ingerirsene. Le chiese riguardano gli affari della coscienza, le società anonime sono affari fra capitalisti, e per conseguenza quando lo Stato istituisce una chiesa ufficiale o crea una associazione commerciale, fa uno dei peggiori monopolî. Nulla deve fare, adunque, che non sia indispensabile alla vita sociale o industriale, e non abbia insieme carattere di monopolio necessario.

1533. La famiglia e lo Stato. — Lo scopo normale della famiglia è di formare l'individuo sino a che non ha raggiunta la maggiore età, d'insegnargli una religione e avviarlo alla pratica della morale e dell'obbedienza. Superato questo periodo di subordinazione, l'individuo è chiamato ad avere un'attività indipendente, a dirigersi da sè. Gli affetti famigliari lo tengono ancora avvinto, ma con catene di seta. Egli è uscito dalla minoretà per entrare nella maggioretà. Lo scopo normale dello Stato è di lasciare libero corso all'individuo, per guisa che possa aggiungere il proprio quantitativo alla somma dell'attività nazionale. La disciplina della famiglia è variabile: sceglie, forma, guida l'individuo. Lo Stato non deve far questo, deve creare le migliori condizioni di esistenza, non foggiare individui. La sua disciplina vuol essere invariabile, uniforme, impersonale. I metodi di educazione della famiglia si fondano sulla disuguaglianza dei caratteri, i metodi del governo dello Stato sulla eguaglianza di tutti nella società. La disciplina della famiglia ha per base la tutela, quella dello Stato i diritti e i privilegi individuali.

1534. Lo Stato e l'insegnamento. — A primo aspetto pare che lo Stato possa usurpare le funzioni della famiglia quando si tratta della pubblica istruzione. L'insegnamento forma parte delle funzioni normali dello Stato per due ragioni che si accordano entrambe sui principî suaccennati. L'insegnamento popolare è necessario per la conservazione delle condizioni di libertà politica e sociale, indispensabile al completo sviluppo degli individui. In secondo luogo un organo meno universale per potere e per autorità non potrebbe assicurare l'opera dell'insegnamento popolare. A dir breve, per assicurare l'insegnamento popolare si richiede l'azione complessa della società; e l'insegnamento popo-

Digitized by Google

lare è necessario, perchè gli individui che sono, come abbiamo veduto, il fine della società, si trovino nelle medesime condizioni di sviluppo. Si aggiunga che senza l'insegnamento popolare nessun Governo fondato sull'azione del popolo potrebbe durare; è necessario dare al popolo le cognizioni e, se è possibile, le virtù sulle quali si fondano la conservazione e il successo delle libere istituzioni. Nessun Governo libero può vivere se trascura le tradizioni della sua storia; queste tradizioni devono essere conservate con cura ed illustrate nelle scuole per imporle alla intelligenza e alla coscienza delle generazioni venture.

1535. Condizioni storiche dell'azione del Governo. — Qualunque idea si abbia, nei casi particolari, sulla legittimità o sulla possibilità dell'intervento dello Stato, vi è una norma che in nessuna circostanza può essere trascurata, ed è quella della continuità storica. In politica non si può mai aspettare una novità assoluta; si possono conseguire importanti risultati soltanto in seguito ad uno sviluppo lento e graduale, ad accurati adattamenti e a prudenti e progressive modificazioni. Nulla si può fare a scatti. Sopratutto ogni popolo, ogni Nazione, deve vivere tenendo conto della propria esperienza. Le esperienze degli individui non giovano alle Nazioni, la storia degli altri popoli ci può illuminare non porgere mezzi di azione. Ogni Nazione deve rimanere in contatto col proprio passato, e a nulla riesce procedendo all'impazzata.

1536. Tutto il nostro studio si può riassumere in poche parole: il Governo ha per iscopo d'agevolare i còmpiti sociali. La norma fondamentale dell'azione del Governo è la cooperazione. Il metodo dello sviluppo politico è l'adattamento conservatore che rinnova le consuetudini e modifica i vecchi mezzi per raggiungere i nuovi fini.

Digitized by Google

INDICE ANALITICO

(I numeri indicano i paragrafi).

I. — Le forme di Governo primitive 1-42

Natura della questione, 1 - Razze da studiare: Gli Ariani, 2 - Razze semitiche e turaniche, 3 - Governi primitivi fondati sulla parentela, 4 - Storia primitiva della famiglia. Fu essa patriarcale? 5 - La prova, 6 - La conclusione più attendibile, 7 - Dalla famiglia patriarcale allo Stato, 8 - Ipotesi da escludere, 9 - Lo Stato e il territorio, 10 - Lo « status » contro il contratto, 13 - Teorie sull'origine dello Stato: Il contratto sociale, 14 - I legislatori nella tradizione antica, 15 - Teoria dell'origine divina dello Stato, 16 - Teorie e fatti, 17 - La verità sulle varie teorie, 19 - Conclusione, 20 - I principî del Governo, 21 - La famiglia, unità primitiva, 22 - Persistenza dell'idea della parentela, 23 - Parentela fittizia: adozione, 24 - Parentela e religione, 25 - I vincoli della religione e della tradizione, 26 - L'autorità della consuetudine, 27 - Rigidità del sistema: Il mutamento è l'eccezione, 28 - I mutamenti dei sistemi superano quelli delle idee, 29 - Come incominciò il progresso? 30 - Differenza di consuetudini, 31 - Antagonismo fra le consuetudini, 32 - Contrasti di consuetudini, 33 - Le consuetudini migliori prevalgono, 34 - L'isolamento produce il ristagno, 35 - Movimenti e mutamenti in occidente, 36 - Migrazioni e conquiste, 37 - Imitazioni fra tribù, 38 - L'iniziativa individuale e l'imitazione, 39 - Mutamenti istituzionali: scelta dei capi, 40 - L'eredità sostituita dalla magistratura politica, 41 - Conclusione, 42.

II. — I Governi della Grecia 43-159

L'evoluzione del Governo, 43 - Le Presidenze patriarcali. Legislazione, 44 - Giustizia di tribù, 45 - Patriarca e sacerdote, 46 - Capo, non signore, 47 - Il δῆμος primitivo, 48 - La città antica, 49 - Confederazione di gruppi familiari, 50 - La città, confederazione di « gentes », 51 - La religione. I sacerdoti, 53 - Primogenitura, 55 - La religione della città, 56 - Decadenza della città antica, 57 - La città assorbe le sue parti costituenti, 59 - Tramonto dell'antico potere distinto degli Anziani, 60 - Disgregazione politica della « gens », 61.

Ellade 62-99

La Grecia non è l'Ellade, 62 - Migrazione dei popoli greci, 63 - Influenze fenicie, 66 - Le colonie degli Egei, 67 - Il Mediterraneo greco, 68 - Distribuzione della razza, 69 - Il sistema coloniale greco, 70 - Costituzioni coloniali, 71 - Riforme costituzionali nell'Ellade, 73 - Unione e nazionalità tra i Greci, 74 - Comunanza

Digitized by Google

religiosa. L'Amfizionia di Delfo, 75 - L'oracolo di Delfo. Sua influenza, 77 - Aggregazioni politiche; supremazia Achea, 78 - Creta, 79 - Supremazia di Argo, 80 - Giuochi e feste; il carattere ellenico, 81 - La Confederazione Delia, 82 - L'Impero d'Atene, 84 - Guerra del Peloponneso: l'oligarchia contro la democrazia, 85 - La Macedonia, 87 - Ellenizzazione dell'Oriente, 88 - La Lega Achea, 92 - La Lega Etolia, 95 - Roma e i Greci d'Occidente, 98 - Dopo la conquista romana, 99.

Sparta 100-117

Costituzioni greche, 100 - Solidità della costituzione spartana, 101 - Gli Spartani, popolo di conquistatori, 102 - Schiavi ed Iloti, 103 - I Perieci, 104 - Gli Spartani: leggi sulla proprietà, tutela dello Stato, 105 - I due re, 107 - Il Consiglio degli Anziani, 108 - L'Assemblea, 109 - Elezione degli Anziani, 110 - Gli Efori, 111 - Amministrazione della giustizia, 113 - Disciplina statale, 114 - Evoluzione della costituzione spartana, 116 - Licurgo, 117.

Atene 118-159

La città di Solone. Scomparsa della Monarchia, 118 - L'Arcontato, 119 - I nove Arconti, 120 - Solone arconte eponimo. La crisi, 121 - Legislazione draconiana, 122 - Le riforme economiche di Solone, 127 - Riforme politiche di Solone, 130 - Il Consiglio, 131 - L'Assemblea, 132 - L'Eliea, 133 - Il Senato dell'Areopago, 134 - I nuovi principî introdotti da Solone, 135 - Vicende della costituzione solonica, 136 - Pisistrato, 138 - Clistene, 141 - Nuovi cittadini, 142 - I Demi, 143 - Le nuove tribù e il Consiglio, 144 - Nuove fratrie, 145 Espansione dei tribunali popolari, 147 - L'ostracismo, 148 - Conseguenze delle riforme di Clistene, 149 - L'Amministrazione locale, 150 - Il potere del popolo, 151 - Conseguenze economiche delle guerre persiane, 152 - Il regno di Pericle, 154 - Il tramonto di Atene, 156 - I meteci, 157 - Gli schiavi ateniesi, 158 - L'Amministrazione greca, 159.

III. — Il Governo di Roma 160-248

Gli antichi re di Roma, 160 - Caratteri essenziali dell'evoluzione costituzionale di Roma, 161 - Le riforme di Servio Tullio, 162 - Le Centurie, 163 - L'antica costituzione, 164 - I *Comitia centuriata*, 165 - I principî della Repubblica, 166 - I Consoli, 167 - *Quaestores parricidi*, 169 - Controllo dei patrizi, 170 - Il Senato, 171 - Composizione del Senato, 172 - Carattere e influenza del Senato, 173 - Preminenza del Senato nelle riforme costituzionali, 174 - Oppressione della plebe, 175 - Forza della plebe, 176 - Secessione della plebe, 177 - I Tribuni del popolo, 178 - Nuove Assemblee popolari, 181 - Le terre pubbliche, 182 - La plebe e la pubblicazione delle leggi, 183 - I Decemviri (451-449 a. C.), 184 - Seconda secessione della plebe, 185 - I *Comitia tributa*, 186 - Le XII Tavole, 187 - La guerra: sua influenza sulle costituzioni politiche, 189 - Pareggiamento delle classi, 190 - Lotta per i pubblici uffici, 191 - Le leggi Licinie (367 a. C.), 192 - Suddivisione degli uffici, 193 - Supremazia del Senato, 194 - Il Governo d'Italia, 197 - Le Provincie, 199 - Ordinamento dell'Amministrazione provinciale, 200 - Caratteri dell'Amministrazione provinciale, 202 - Cause di decadenza, 203 - Tendenze costituzionali, 204 - L'oligarchia, 207 - Decadenza della Repubblica, 208 - L'Impero, unico rimedio, 209 - Genesi dell'Impero, 210

Digitized by Google

- Da Tiberio Gracco ad Augusto, 211 - Augusto: trasformazione delle istituzioni repubblicane in istituzioni imperiali, 214 - Completamento del potere imperiale, 218 - La nuova legislazione, 219 - Poteri giudiziari del Senato, 220 - Creazione di nuovi uffici, 222 - Le Provincie, 223 - L'Impero assorbe Roma, 225 - Nazionalità degli ultimi imperatori, 226 - L'esercito, 227 - Modificazioni nel sistema di Governo, 228 - Riforme costituzionali di Diocleziano, 231 - Riforme di Costantino, 233 - Gli uffici della Casa Imperiale, 237 - Gli Imperi d'Oriente e d'Occidente, Greci e Teutoni, 239 - Scismi e antagonismi religiosi, 240.

Riassunto della politica dell'antichità 241-248

La città, centro della politica antica, 241 - Primi passi verso la politica moderna. Creazione della Presidenza patriarcale, 242 - La cittadinanza si distingue dalla parentela, 243 - Influenza delle classi escluse dalla cittadinanza, 244 - La discussione determina la forma delle istituzioni, 245 - La politica si separa dalla religione, 246 - Sviluppo della legislazione, 247 - L'Impero, 248.

IV. — Dominazione romana e diritto romano. 249-285

Diffusione del diritto romano, 249 - Carattere del diritto romano primitivo, 250 - Religione e politica a Roma, 251 - La plebe malcontenta della legge, 253 - Evoluzione della legge nell'interpretazione dei Pontefici, 254 - Il Pretore, 257 - La legge e l'applicazione del pretore, 258 - Antagonismo fra il pretore e il pontefice, 259 - L'Editto Pretorio, 260 - Il *praetor peregrinus*, 261 - Il *jus gentium*, 262 - Il *jus gentium* non è una legge internazionale, 263 - Influenza del *jus gentium* sul *jus civile*, 264 - Aumento dei poteri del pretore, 265 - Amministrazione della giustizia nelle provincie, 268 - La legge naturale, 269 - Il diritto romano e la cittadinanza, 272 - I Giureconsulti, 273 - Influenza dei giureconsulti, 274 - I giureconsulti sotto l'Impero, 275 - La legislazione imperiale, 278 - Codificazione dell'Editto, 279 - Codificazione finale della legge, 280 - Il diritto romano e la vita municipale, 282 - Diffusione e influenza del diritto privato romano, 283 - L'impero giuridico di Roma nel V secolo, 284 - Influenza delle istituzioni mosaiche, 285.

V. — Istituzioni e Governo teutonico nel medio evo 286-350

Le tribù teutoniche a contatto con Roma, 286 - Istituzioni teutoniche primitive, 287 - Nobili, liberi e servi, 288 - Governo intercomunale, 289 - Il Comando militare: Il *Comitatus*, 290 - Il sistema teutonico e il sistema romano, 291 - Sudditanza romana, 292 - Sudditanza personale dei Teutoni, 293 - Consistenza temporanea dei due sistemi, 294 - « Statuto personale », 295 - Influenza reciproca dei sistemi romano e teutonico, 296 - Influenza romana sul diritto privato, 297 - Le città romane, 298 - Fusione dei due sistemi, 299 - Le istituzioni teutoniche e la conquista, 300 - I. La nuova Monarchia, 301 - II. Modificazioni della proprietà fondiaria, 302 - Il sistema feudale, 304 - Genesi del sistema, 305 - Differenze locali nel sistema feudale, 309 - Le accomandazioni, 310 - Disgregamento politico, 311 - L'idea feudale della sovranità, 313 - Il feudalismo e le città, 314 - Le corporazioni, 315 - Leghe fra città, 316 - Influenze unificatrici, 317 - I. La Chiesa cattolica romana, 318 - II. Il Sacro Romano Impero, 320 - Forze accentratrici: I Carolingi, 322 - Concentrazione del potere feudale: I Capetingi, 323 - Unificazione dell'Austria e della Prussia, 324.

Digitized by Google

Diffusione del diritto romano in Europa 325-349

I codici barbari, 326 - Consuetudine e legge scritta in Francia, 327 - Lo studio del diritto romano, 328 - Influenza delle scuole, 330 - Influenza della Chiesa, 332 - La lingua latina, 333 - Il diritto romano negli Istituti legali dell'Europa, 334 - In Francia, 335 - Le consuetudini locali in Francia, 338 - Influenza unificatrice del potere regio, 339 - Codice Napoleone, 342 - In Germania, 343 - Il diritto romano in Germania, 344 - In Inghilterra, 349.

VI. — Il Governo della Francia 351-475

Sviluppo della Monarchia Francese, 351 - Perfezionamento del sistema feudale in Francia, 353 - Materiali della Monarchia, 355 - Le autonomie locali, 356 - I Comuni rurali, 357 - Franchigie delle città. I Municipî romani, 359 - I Municipî non romani, 360 - Le città e le Crociate, 363 - Forme di Amministrazione municipale, 366 - Decadenza o scomparsa delle autonomie municipali, 367 - Paesi a Stati, 368 - Gli Stati provinciali, 369 - Sviluppo territoriale della Monarchia, 371 - La Monarchia e le Crociate, 372 - Sviluppo delle Istituzioni, 373 - Stati generali, 374 - Carattere degli Stati generali, 375 - Sviluppo amministrativo, 376 - Sviluppo dell'amministrazione centrale, 377 - Il Consiglio di Stato, 378 - Il Parlamento di Parigi, 379 - Sviluppo dell'accentramento nell'Amministrazione locale. Luigi IX, 380 - Evoluzione verso l'accentramento, 381 - Governo personale. Luigi XIV, 382 - Compimento dell'accentramento. L'Intendente, 383 - La Provincia, 384 - Accentramento giudiz., 385 - Il Consiglio del Re e il Controllore generale, 386 - Carattere dell'Amministrazione, 387 - La Rivoluzione, 388 - Ricostruzione Napoleonica, 389 - Progresso verso le istituzioni liberali, 392 - La Terza Repubblica, 393 - L'Assemblea Nazionale, 394 - Equilibrio dei partiti, 395 - La nuova Costituzione, 396 - Leggi costituzionali del 1875, 398 - Sovranità delle Camere, 399 - La Camera dei deputati, 402 - Elezioni a maggioranza, 405 - Il Senato, 406 - Provvedimenti eccezionali, 409 - L'Assemblea nazionale: sue attribuzioni, 410 - Revisione della Costituzione, 411 - Il Presidente della Repubblica, 415 - Il Presidente e il Senato, 418 - Il Gabinetto e il Consiglio dei Ministri, 419 - I Ministeri, 420 - Il Gabinetto, 421 - Il Consiglio dei Ministri, 422 - I Ministri e il Presidente, 423 - Responsabilità ministeriale, 427 - Interrogazioni e interpellanze, 428 - Formazione delle leggi, 431 - Le Commissioni, 432 - La Commissione del bilancio, 434 - Ingerenza delle Camere nel Governo, 435 - Poteri amministrativi e giudiziarî dell'esecutivo, 436 - Amministrazioni dello Stato, 438.

Amministrazione locale 440-471

Il Dipartimento, 440 - Il Prefetto, 442 - Lo *spoils system* in Francia, 446 - Il Consiglio generale del dipartimento, 447 - Commissione dipartimentale, 453 - Controllo centrale, 454 - Il Circondario, 455 - Il Cantone, 456 - Il Comune, 457 - L'Amministrazione comunale, 461 - Il Consiglio municipale, 464 - Tribunali amministrativi. Il Consiglio di Stato, 468 - Consiglio di Prefettura, 469.

Ordinamento giudiziario 472-475

Tribunali ordinarî, 472 - Corti d'assise, 474 - Tribunale dei conflitti, 475.

Digitized by Google

VII. — I Governi della Germania 476-630

Il Feudalismo in Germania, 476 - Sistema ufficiale della monarchia franca. I Conti, 477 - Uffici pubblici, uffici feudali, 478 - Capi ereditari, 479 - Pieno sviluppo della sovranità territoriale, 480 - Il Margravio, 481 - L'Impero, 482 - Città imperiali, 483 - Confederazione svizzera, 484 - La rivale dell'Austria: la Prussia, 485 - Federico il Grande, 486 - Napoleone. La Confederazione del Reno, 487 - La Confederazione germanica, 489 - Le riforme costituzionali, 490 - Confederazione della Germania del Nord, 491 - L'Austria esclusa dalla Germania, 492.

L'Impero germanico 493-557

Austria e Germania. Impero germanico, 494 - Gli Stati del Centro e l'Impero, 496 - Carattere dell'Impero, 497 - L'Imperatore, 498 - Sovranità dell'Impero in materia di legislazione, 499 - Il *Bundesrath:* Composizione e carattere, 500 - Rappresentanza degli Stati nel *Bundesrath*, 501 - Attribuzioni del *Bundesrath*, 504 - Ordinamento del *Bundesrath*, 510 - Le Commissioni, 514 - Il *Reichstag:* carattere e competenze, 516 - Composizione del *Reichstag*, 517 - Sessioni del *Reichstag*, 524 - Ordinamento del *Reichstag*, 526 - Elezione degli Uffici, 527 - Poteri del *Reichstag*. Il bilancio, 528 - Classi e partiti, 529 - L'Amministrazione imperiale, 530 - Il Cancelliere imperiale, 533 - Il Vice-Cancelliere, 542 - Affari esteri, 543 - Affari interni, 544 - Pesi e Misure, 545 - Zecca e Carta moneta, 546 - Ferrovie, 547 - Poste e Telegrafi, 552 - Brevetti di invenzione, 553 - Esercito e Marina, 554 - Finanza, 555 - Giustizia, 556 - Cittadinanza, 557.

Il Governo prussiano 558-630

Fasi dello sviluppo amministrativo, 559 - Progresso dell'accentramento, 560 - Primi risultati dell'accentramento, 562 - Giustizia e Finanza, 564 - Fusione delle Amministrazioni della guerra e dei demani, 566 - Riforme di *Stein* e di *Hardenberg*, 568 - Riforme nell'Amministrazione locale, 571 - Comuni rurali e castelli, 572 - Riforma del 1872, 573 - Amministrazioni esecutive centrali, 574 - Il Consiglio di Stato, 576 - Il Ministero di Stato, 577 - Suprema Corte dei conti, 578 - Il Consiglio economico, 579 - I Ministri in Parlamento, 580 - Il *Landtag:* Camera dei Signori, 581 - La Camera dei deputati, 583 - Il sistema elettorale, 584 - Competenza delle due Camere, 586 - Aggiornamento e scioglimento, 587 - L'Amministrazione locale, 588 - La Provincia, 590 - Il Consiglio provinciale, 594 - Gli Stati comunali, 599 - Distretti amministrativi, 600 - Il Comitato di distretto, 605 - Circoli, 607 - Il *Landrath* e il Comitato del circolo, 608 - La Dieta del circolo, 609 - Il Circolo e l'Amministrazione locale, 611 - Il Distretto amministrativo, 612 - Il Comune rurale, 613 - I Comuni urbani, 614 - L'Amministrazione urbana in generale, 616 - Amministrazione della giustizia, 619 - I Tribunali amministrativi, 627 - Il Tribunale dei conflitti, 629.

VIII. — I Governi della Svizzera 631-728

Il feudalismo nella Svizzera, 631 - Primi movimenti dell'indipendenza cantonale, 632 - Sviluppo della Confederazione, 633 - Intervento della Francia, 634 - La guerra del *Sonderbund*, 635 - La nuova Costituzione, 636 - Carattere della Costituzione, 637 - Nazionalità e sovranità degli Stati, 639 - Concessioni costituzionali, 640 - Garanzie delle Costituzioni cantonali, 642.

Digitized by Google

I Governi cantonali 643-662

Costituzioni cantonali e Costituzione federale, 643 - Il potere legislativo, 645 - La Camera unica, 646 - Attribuzioni dei Parlamenti cantonali, 649 - Il potere esecutivo, 650 - Il popolo e l'azione legislativa, 652 - Il *veto* popolare, 653 - Il diritto di iniziativa, 654 - Il *referendum*, 656 - Origine del *referendum*, 657 - Sua azione, 658 - Amministrazione locale. I Distretti, 659 - Il Comune, 660 - Cittadinanza, 662.

Il Governo federale 663-728

Potere esecutivo federale, 663 - Il potere esecutivo e il Parlamento, 670 - Gli Uffici ministeriali, 672 - Funzioni varie del potere esecutivo, 675 - L'Esercito, 680 - Il controllo federale, 681 - Esecuzione della legge federale, 682 - L'appello in materia giudiziaria, 683 - Il Cancelliere federale, 685 - Il Parlamento federale, 686 - Composizione delle Camere. 1° Il Consiglio Nazionale, 687 - 2° Il Consiglio degli Stati, 693 - Funzione delle Camere, 696 - Procedura legislativa, 697 - Revisione della Costituzione, 698 - Il *referendum* federale, 699 - Funzioni dell'Assemblea federale, 701 - Amministrazione della giustizia. 1° I Tribunali cantonali, 703 - 2° La Corte federale, 712 - Giurisdizione penale della Corte federale, 717 - 1° Cause di diritto pubblico, 719 - 2° Cause di diritto privato, 722 - 3° Cause penali, 726 - Il Consiglio federale. 4° Cause amministrative, 727 - Comitato intercantonale, 728.

IX. — Monarchie duali: Austria-Ungheria, Svezia e Norvegia . . . 729-831

Le Monarchie duali, 729.

Austria-Ungheria 730-783

Posizione storica dell'Austria, 730 - Acquisto dell'Ungheria e della Boemia, 731 - La Boemia, 732 - La Moravia, 733 - L'Ungheria, 734 - Transilvania, Slavonia, Croazia, 735 - Galizia, Dalmazia, 736 - Bosnia ed Erzegovina, 737 - Austria-Ungheria. Natura dell'Unione, 738 - Varietà di razze, 739 - Paesi autonomi: Boemia, Ungheria, 740 - La Costituzione del 1867, 743 - Duplice carattere della Monarchia, 744 - Le leggi fondamentali, 745 - Il Governo comune: L'imperatore, 746 - Successione, reggenza, 748 - I Ministeri comuni, 749 - Relazioni economiche, 753 - Brevetti, poste e telegrafi, 754 - Le Delegazioni, 755 - Cittadinanza, 760 - Austria. Il potere esecutivo, 761 - Il Ministero, 762 - Potere legislativo: nazionale e provinciale, 764 - Il *Reichsrath*, 765 - Responsabilità ministeriale, 771 - I *Landtags*, 772 - Amministrazione locale, 773 - Ungheria: Potere esecutivo, 775 - La Dieta, 777 - Amministrazione locale, 782 - Croazia-Slavonia, 783.

Svezia e Norvegia 784-831

I Danesi, 784 - Istituzioni primitive della Svezia e Norvegia, 785 - Unione dei tre Regni, 786 - Indipendenza della Svezia, 787 - Sviluppo della Costituzione svedese, 788 - Bernadotte. Unione con la Norvegia, 789 - Lotte della Norvegia per la propria indipendenza. Nuova Costituzione, 790 - Leggi fondamentali, 793 - Il Governo comune: il re, 796 - Consigli misti, 799 - Affari esteri comuni ai due Stati, 801 - Guerra, 803 - Legislazione comune, 804 - Controllo parlamentare sugli Affari esteri, 805 - Cittadinanza, 806 - Lotte fra Svezia e Norvegia. Loro separazione, 807 - Governo di Svezia.

Digitized by Google

Il trono, 811 - Svezia. Il Re, il Consiglio, 812 - Legislazione, 815 - Il *Riksdag*, 817 - Legislazione finanziaria comune, 819 - Amministrazione locale, 820 - Emendamenti costituzionali, 821 - Governo della Norvegia. Il potere esecutivo, 822 - Lo *Storthing* nazionale, 828 - Amministrazione locale, 830 - Emendamenti costituzionali, 831.

X. — Il Governo della Gran Bretagna 832-1031

I. Governo centrale 832-937

Origine della Costituzione inglese, 832 - Istituzioni teutoniche primitive, 833 - Riforme costituzionali in seguito alla conquista, 834 - Assemblee centuriate e popolari, 835 - Regno e Contee inglesi, 836 - Il Gran Consiglio, 837 - Poteri della *Whitenagemot*, 838 - Feudalismo normanno, 839 - Il Gran Consiglio dei Re Normanni, 840 - Il sistema feudale in Inghilterra, 841 - Carattere dello sviluppo costituzionale inglese, 842 - Evoluzione costituzionale, 843 - Consiglio permanente, 844 - Il Consiglio permanente: sua composizione, 845 - Poteri del Consiglio permanente, 846 - I Tribunali, 847 - Il Parlamento, 848 - Genesi delle due Camere, 852 - Il Consiglio privato, 854 - Il Consiglio privato assume poteri giudiziari, 855 - Origine del Gabinetto, 856 - Sviluppo del Gabinetto, 857 - Il Parlamento e i Ministri, 858 - Scomparsa dell'*Impeachment*, 859 - Il potere esecutivo, 860 - Posizione del Gabinetto, 862 - Nomina dei Ministri, 863 - Composizione del Gabinetto, 864 - Responsabilità ministeriale, 868 - Posizione legale del Gabinetto, 870 - Iniziativa del Gabinetto in materia legislativa, 871 - Il Primo Ministro, 872 - Le Amministrazioni dello Stato, 873 - I grandi Uffici dello Stato, 874 - Ammiragliato, Ufficio del Commercio, Ufficio dell'Amministrazione locale, 876 - L'Ufficio dell'Agricoltura, 877 - Il *Post Office*, 878 - Il Tesoro, 879 - Il Cancelliere dello Scacchiere, 880 - I Preventivi, 881 - Amministrazioni del Consiglio privato, 883 - Il Guardasigilli, 884 - Il Cancelliere del Ducato di Lancaster, 885 - Sottosegretari politici, 886 - Amministrazione della Scozia e della Irlanda, 887 - Il Lord Cancelliere, 888 - Il Gabinetto come potere esecutivo, 889 - Il Parlamento: 1. La Camera dei Comuni, 890 - Differenze storiche fra i rappresentanti delle Contee e quelli dei borghi, 891 - Borghi e Contee, 893 - Riforma parlamentare, 894 - Voto multiplo, 897 - Elezione e durata del mandato, 901 - Convocazione e proroga, 905 - Ordinamento della Camera dei Comuni, 909 - 2. Camera dei Lordi: sua composizione, 912 - La Camera dei Lordi e la legislazione, 914 - La Camera dei Lordi come Corte Suprema, 915 - La legislazione, 916 - La Costituzione inglese, 917 - Il sistema giudiziario, 919 - Riforma giudiziaria del 1873-79, 920 - La sezione della Cancelleria, 921 - La Corte di appello, 922 - Le cause civili, 926 - Le Corti di contea, 927 - La Giuria, 930 - Le cause penali, 931 - Sessioni trimestrali e piccole sessioni, 933 - I Giudici di pace, 934 - Polizia, 936.

II. Amministrazione locale 938-1010

Carattere complesso dell'Amministrazione locale inglese, 938 - Caratteri generali, 941 - La Contea e le sue origini, 942 - Evoluzione della Contea, 944 - Decadenza degli Sceriffi, 945 - I Giudici di pace, 946 - I Giudici di pace prima delle ultime riforme, 948 - I Giudici di pace e la loro importanza, 950 - Il Lord Luogotenente, 951 - La riforma del 1888, 952 - Contee e Borghi-contee, 955 - I Consigli di Contea, 957 - Il diritto elettorale nelle Contee, 962 -

Digitized by Google

Potere dei Consigli di Contea, 964 - Conferimento delle licenze, 966 - Poteri finanziari, 968 - Poteri addizionali, 970 - Il Bilancio della Contea, 971 - Poteri di polizia, 974 - La Parrocchia, 975 - La Parrocchia e la legge sui poveri, 976 - La riforma del 1894, 977 - Poteri delle Parrocchie, 982 - Controllo, 983 - Distretti rurali, 985 - Il Distretto urbano, 986 - Corporazioni municipali, 989 - Condizioni giudiziarie dei borghi, 993 - Borghi-contee, 995 - Altri borghi, 997 - I poteri finanziari del Consiglio municipale, 999 - Distretti urbani e rurali, 1001 - Controllo generale delle autorità urbane, 1003 - Londra, 1004 - Distretti scolastici, 1007 - Controllo generale, 1009 - Amministrazione locale della Scozia, 1010.

III. Amministrazione delle Colonie inglesi 1011-1031

Espansione coloniale, 1011 - La politica coloniale inglese, 1012 - Lord Durham nel Canadà, 1014 - Le Colonie autonome, 1015 - Il Governo del Canadà, 1016 - I Governi d'Australia, 1023 - L'Amministrazione della giustizia nelle Colonie, 1024 - Colonie della Corona, 1026 - I Governatori coloniali, 1027 - India, 1028 - *Greater Britain*, 1031.

XI. — Il Governo degli Stati Uniti 1032-1351

L'occupazione inglese dell'America, 1032 - Applicazione delle istituzioni inglesi, 1033 - Colonie della Nuova Inghilterra, 1035 - Sviluppo delle città, 1037 - Unione delle città, 1038 - Amministrazioni municipali, 1039 - Ordinamento coloniale, 1040 - Le Colonie del Sud, 1042 - Differenze di caratteri, 1043 - Espansione, non separazione, 1044 - I Coloni del Sud, 1045 - Il Governo coloniale della Virginia, 1046 - Assemblea coloniale della Virginia, 1047 - La costituzione delle altre Colonie meridionali, 1048 - Le Colonie del Centro, 1049 - Gli Statuti: Massachusetts, 1050 - Lo Statuto del Connecticut, 1051 - Lo Statuto del Rhode Island, 1052 - Colonie di proprietari, 1053 - Colonie della Corona, 1055 - Progressi delle Assemblee, 1056 - La libertà nelle Colonie, 1058 - Armonia politica fra le Colonie, 1059 - Sviluppo costituzionale dell'America confrontato a quello dell'Inghilterra, 1060 - Evoluzione americana verso il federalismo, inglese verso l'unità, 1061 - Sviluppo cosciente delle istituzioni americane, 1062 - Leggi e precedenti inglesi, 1063 - L'Unione: suoi preliminari, 1065 - Separazione dei Governi coloniali, 1066 - La Confederazione, 1067 - Articoli della Confederazione, 1068 - Debolezza della Confederazione, 1069 - Necessità di un'unione più intima, 1070 - La Costituzione federale. Precedenti coloniali, 1071 - Caratteri del nuovo Governo, 1074 - Il carattere del Governo e la pubblica opinione, 1075 - Primi sentimenti verso l'Unione, 1076 - Prime minaccie di secessione, 1077 - Evoluzione dell'Idea nazionale, 1079 - Le ferrovie, l'espansione territoriale e la guerra favoriscono l'Idea nazionale, 1080 - La schiavitù contro il nazionalismo, 1081 - La guerra civile completa l'Unione, 1082 - Presente carattere dell'Unione, 1083 - Carattere del Governo federale, 1084 - Gli Stati sono membri dell'Unione, 1086.

Caratteri, organi, funzioni degli Stati 1087-1250

Gli Stati, 1087 - Carattere della legislazione statale, 1088 - I Tribunali statali e le leggi federali, 1090 - Scopo della legislazione

Digitized by Google

statale, 1091 - Poteri legislativi dell'Unione, 1092 - Poteri sottratti agli Stati, 1093 - Poteri lasciati agli Stati, 1094 - Disposizioni ordinarie nelle Costituzioni statali, 1096 - Diffidenza verso le leggi, 1097 - Obbiezioni, 1098 - Emendamenti costituzionali, 1101 - Procedura preliminare, 1103 - Proposta di emendamenti, 1105 - Conflitti legislativi, 1108 - Conseguenze dannose, 1109 - In materia d'imposte, 1111 - In materia penale, 1112 - Proposte di riforma, 1113 - Esagerazioni, 1114 - Legislazione interstatale. Il commercio, 1116 - Poste e telegrafi, 1117 - Cittadinanza, 1119 - Naturalizzazione, 1122 - Il Governo centrale degli Stati, 1126 - Parlamenti statali e loro poteri, 1128 - Durata delle Sessioni, 1129 - Altri limiti, 1130 - I Parlamenti statali non sono sovrani, 1132 - Ordinamento legislativo, 1133 - Il sistema bicamerale, 1134 - Precedenti storici, 1136 - Mandati dei senatori e dei deputati, 1137 - Nomi delle Camere, 1138 - Condizioni d'eleggibilità, 1139 - Procedimento legislativo, 1140 - Commissioni permanenti, 1141 - Il diritto di voto, 1143 - Le donne, 1145 - Voto segreto, 1146 - I Tribunali statali, 1147 - Tribunali di diritto comune. 1° I Giudici di pace, 1151 - 2° Tribunali di Contea e di Comune, 1153 - 3° Tribunali superiori, 1155 - 4° Corti Supreme, 1158 - 5° Corti ultrasupreme, 1159 - Tribunali d'equità, 1163 - Fusione della legge con l'equità, 1164 - Corti dei tribunali, 1166 - I Giudici, 1168 - Potere esecutivo dello Stato, 1174 - Il mandato del Governatore, 1178 - Il mandato degli altri funzionari, 1180 - Il potere esecutivo federale e lo statale, 1183 - Carattere del potere esecutivo dello Stato, 1185 - Organi centrali e locali del Governo statale, 1187 - Il Governatore, 1189 - Il Segretario di Stato, 1195 - Il Controllore, 1202 - Il Tesoriere dello Stato, 1203 - Il Sopraintendente della Pubblica istruzione, 1205 - Diffusione costituzionale dell'esecutivo, 1206 - Controllo legale, non gerarchico, 1208.

Amministrazione locale 1209-1259

Caratteri generali, 1209 - Attribuzioni dell'Amministrazione locale, 1210 - Varietà di ordinamenti locali, 1211 - Il Comune: sua origine storica, 1214 - Assorbimento delle città in più vaste circoscrizioni, 1216 - L'Assemblea municipale, 1218 - Funzionari municipali, 1219 - Il Comune del Nord-Ovest, 1222 - Sua origine, 1225 - Estensione dei Comuni, 1226 - Organizzazione del Comune, 1228 - Il Comune negli Stati del Medio Atlantico, 1234 - Il Comune nello Stato di New York, 1235 - Il Comune in Pennsilvania, 1236 - Origine dell'Amministrazione locale negli Stati del Centro, 1237 - Il Comune del Sud, 1238 - La Contea, 1239 - Le Contee del Sud, 1242 - Villaggi, borghi e città, 1245 - Autorità urbane, 1248 - Ordinamento delle Amministrazioni urbane, 1250 - Amministrazione scolastica, 1253 - Imposte, 1257 - Avvertenze generali sull'Amministrazione locale, 1259.

Il Governo federale 1260-1351

La Costituzione degli Stati Uniti, 1260 - Emendamenti alla Costituzione, 1262 - Il territorio federale, 1265 - Il Distretto di Columbia, 1266 - Gli Arsenali, 1269 - I Territori, 1270 - Il Congresso, 1273 - Il Senato, 1274 - Il Vice-Presidente degli Stati Uniti, 1279 - Ordinamento del Senato, 1280 - Influenza dei Comitati permanenti, 1282 - Il Senato e il potere esecutivo, 1283 - La Camera dei deputati, 1285 - Le elezioni alla Camera, 1289 - Ordi-

Digitized by Google

namento della Camera, 1293 - Le leggi del Congresso, 1299 - Il potere giudiziario federale: sua giurisdizione, 1306 - Il Congresso superiore al potere giudiziario, 1308 - La giustizia federale, 1310 - Corte d'appello, 1311 - La Corte dei ricorsi, 1312 - La Corte dei ricorsi in materia di proprietà, 1313 - La divisione delle competenze, 1314 - Nomina dei giudici, 1315 - Procuratori e ufficiali giudiziari, 1317 - I Tribunali dei Territori, 1320 - Procedura della Corte federale, 1321 - Il potere esecutivo federale, 1323 - Elezione del Presidente, 1324 - Le Convenzioni dei partiti, 1326 - Titoli per l'elezione a Presidente, 1327 - Doveri e poteri del Presidente, 1329 - Riforme nella nomina dei funzionari federali, 1331 - La successione presidenziale, 1333 - Il potere esecutivo e il Congresso, 1334 - Le Amministrazioni federali, 1336 - L'Ufficio Indiano, 1347.

XII. — **Sviluppo costituzionale ed amministrativo** **1352-1386**

Sviluppo delle istituzioni, 1353 - Le istituzioni nell'antichità, 1354 - Il Feudalismo e le Monarchie moderne, 1355 - Contributo dell'Inghilterra, 1356 - Romani e Inglesi, 1357 - Analogia fra queste due Nazioni imperiali, 1358 - L'iniziativa popolare a Roma e in Inghilterra, 1359 - Mutato sistema di Roma imperiale, 1360 - La politica romana e l'inglese: contrasti, 1361 - Sviluppo dei Parlamenti, 1362 - I poteri dei rappresentanti, 1364 - Fine della legislazione moderna, 1365 - Formazione, esecuzione e interpretazione della legge, 1366 - Statuti e Costituzioni, 1368 - La Costituzione e le libertà popolari, 1370 - Lo Stato federale moderno: differenza delle Confederazioni, 1372 - Caratteri dello Stato federale, 1377 - Analogie e contrasti, 1380 - I Ministri e il Capo del potere esecutivo, 1381 - I Ministri e l'Amministrazione, 1383 - L'Amministrazione e il Parlamento, 1384.

XIII. — **Natura e forma del Governo** **1387-1414**

Fondamenti del Governo, l'autorità e la forza, 1387 - Non è sempre necessaria la forza materiale, 1388 - La forza del Governo nelle Società antiche e nelle moderne, 1389 - La forza della pubblica opinione nella società antica, 1390 - La pubblica opinione antica e moderna, 1391 - La vera natura del Governo, 1392 - La società è un organismo, il Governo un organo, 1393 - Le forme di Governo: loro significato, 1394 - Le forme di Governo secondo l'analisi di Aristotele, 1395 - Degenerazione e rivoluzione, 1397 - Le forze aristoteliche e gli Stati moderni, 1398 - La Monarchia assoluta moderna, 1399 - La Monarchia moderna di regola limitata, 1401 - La Monarchia e l'aristocrazia, 1402 - Contrasto fra la aristocrazia inglese e l'antica, 1403 - Prevalenza presente e futura della democrazia, 1404 - Le democrazie antiche e le moderne, 1405 - Diversa natura della democrazia antica e della moderna, 1406 - Progresso dell'idea democratica, 1407 - Subordinazione dell'individuo nello Stato antico, 1408 - L'individualismo nel Cristianesimo e nelle istituzioni teutoniche, 1409 - Passaggio al sistema feudale, 1410 - Origine dello Stato moderno, 1411 - Il Rinascimento e la Riforma, 1412 - La forza moderna delle Maggioranze, 1413 - Nuovo carattere della Società, 1414.

XIV. — **La legge: sua natura e sviluppo** **1415-1472**

Che cosa è la legge? 1415 - Origine della legge: suo sviluppo, 1416 - 1. La Consuetudine, 1417 - 2. La religione, 1419 - 3. Le sen-

Digitized by Google

tenze, 1421 - 4. L'equità, 1423 - 5. Elaborazione scientifica, 1426 - 6. La legislazione, 1427 - Nuova prevalenza della consuetudine, 1429 - Carattere tipico del diritto romano e del diritto inglese, 1431 - L'evoluzione del diritto, 1432 - Forze che contribuiscono allo sviluppo del diritto, 1435 - La legge e il potere sociale, 1437 - La legge è idea e forza, 1440 - L'esempio del diritto romano, 1441 - Forza della consuetudine, 1442 - Influenza del carattere nazionale sulla legge, 1443 - La legge germanica, 1444 - La sovranità: chi fa la legge? 1445 - Idee legali universali, 1449 - La legge e la morale, 1451 - *Mala prohibita*, 1452 - Il diritto internazionale, 1457 - Le leggi naturali e le leggi degli Stati, 1460 - Limiti della legge politica, 1461 - Il diritto pubblico, 1462 - Il diritto privato, 1463 - La giurisprudenza, 1465 - La legge secondo la scuola analitica, 1468 - La sovranità secondo le scuola analitica. 1469 - Riassunto, 1472.

XV. — **Le funzioni del Governo** **1473-1513**

Quali sono le funzioni del Governo? 1473 - Natura della questione, 1474 - Classificazioni, 1475 - I. Funzioni necessarie, 1478 - II. Funzioni facoltative, 1479 - Le funzioni del Governo nello Stato antico, 1482 - I diritti privati presso i Romani, 1484 - Poteri del Senato romano, 1487 - Il Governo, personificazione della Società, 1488 - Il feudalismo: Funzioni del Governo e funzioni della proprietà, 1489 - La Monarchia feudale, 1491 - Dissocializzazione moderna dello Stato, 1492 - Mutamenti più teorici che pratici, 1494 - Immutate funzioni del Governo, 1495 - Lo Stato e la proprietà, 1496 - A Sparta, 1497 - Singolare condizione degli Spartani, 1498 - Decadenza del sistema, 1499 - Atene, 1500 - Roma, 1501 - I Governi moderni, 1502 - Lo Stato e i diritti politici, 1503 - Le funzioni secondarie dello Stato, 1504 - Lo Stato e il commercio, 1505 - Lo Stato e il lavoro, 1506 - Lo Stato e gli enti morali, 1507 - Lo Stato e i lavori pubblici, 1508 - Le agevolezze della vita moderna, 1509 - Il servizio sanitario, 1510 - La pubblica istruzione, 1511 - Le leggi suntuarie, 1512 - Riassunto, 1513.

XVI. — **I fini del Governo** **1514-1536**

Carattere dell'argomento, 1514 - Le teorie estreme, 1515 - Fondamento storico delle opposte dottrine, 1516 - Lo Stato, organo utile e indispensabile della Società, 1518 - Il Socialismo e l'industria moderna, 1520 - Un mezzo termine, 1521 - I fini del Governo e i fini della Società, 1522 - I monopolî ordinarî, 1524 - Il controllo e l'amministrazione diretta, 1526 - Pareggiamento della concorrenza, 1527 - La Società è più grande del Governo, 1528 - Limiti naturali all'azione dello Stato, 1529 - La famiglia e lo Stato, 1533 - Lo Stato e l'insegnamento, 1534 - Condizioni storiche dell'azione del Governo, 1535 - Riassunto, 1536.

Digitized by Google

Digitized by Google

INDICE SUPPLEMENTARE

(I numeri si riferiscono ai paragrafi).

A

Achea (Supremazia), 78; lega, 92; istituzioni, 93; assemblea, 94.

Achei (Supremazia degli) nei tempi omerici, 78.

Adattamento (L'), è la norma dell'azione politica, 1435 e seg., 1441-48, 1535.

Adozione, parentela fittizia, 24.

Affari esteri, nell'Impero german., 543.

Aggiudicazione, sorgente di legge, 1421, 1422.

Agricoltura (Ministero dell') in Inghilterra, 877; Ufficio dell'A. agli S. U., 1350.

Alessandro, come ellenizzò l'Oriente, 88; sua azione, 88.

America (Occupazione inglese dell'), 1032.

Amfizionia, 75.

Amfizionia di Delfo, 75.

Amministrazione, suo ordinamento in Grecia, 159; imperiale in Germania, 530, 542-555.

Amministrazione (L') del governo distrettuale in Prussia, 600-603; suo Presidente, 603; suoi metodi, 602.

Amministrazione dell'interno in Inghilterra, 874.

Amministrazione dello Stato, in Francia, sue funzioni, 438; imperiale in Germania, 530-534; Prussiana, 573; federale in Isvizzera, 672-674; coi Ministeri comuni in Austria-Ungheria, 749; e le delegazioni, 755; Austriaca, 762; Svedese, 815; Norvegese, 824; Inglese, 873 e seguenti; Americana federale, 1336-1351.

Amministrazione e legislazione nei sistemi moderni, 1384-1386.

Amministrazione locale (Ufficio dell') in Inghilterra, 876.

Amtsgericht in Prussia, 619, 620, 626.

Analogie e contrasti degli ordinamenti amministrativi, 1380 e seguenti.

Antenati (Primitiva influenza degli), 25, 26.

Anziani (Consiglio degli) sotto le presidenze patriarcali, 44, 45; tramonto dell'antico potere distinto degli A., 60; il Consiglio degli A. a Sparta, 108, 111, 113; funzioni legislative preliminari, 108; diminuzione d'importanza degli A., 243.

Anziani, poteri, 37; sua declinazione, 37, 38.

Appello (Corti d'), in Francia, 472; in Inghilterra, 922; nella Cost. federale degli S. U., 1311.

Arcontato ad Atene, 119, 120.

Arconti (Creazione dell'Ufficio degli) in Atene, 119; il loro numero viene portato a 9, 120; l'Arconte Eponimo, 120; l'A. Basileus, 120; l'A. Polemarco, 120; l'A. Tesmoteto, 120.

Areopago (Senato dell'), 134.

Areopago (Senato dell') e Solone, 134; poteri dell'A. limitati da Efialte, 153.

Areopago divenuto unico potere di Governo, 151.

Argo (Supremazia di), 86.

Ariana (Famiglia), 6-8.

Ariane (Razze) e loro importanza nella storia del Governo, 2, 3.

Aristotele e le prime forme di Governo, 1395, 1396; il ciclo delle degenerazioni e della rivoluzione, 1397; alla luce dei moderni avvenimenti politici, 1398 e seguenti.

Arsenali e *dockyards* agli S. U., 1265.

Articoli della Confederazione, 1068.

Asia Minore: come i Governi occuparono le sue coste, 67.

Assemblea federale Svizzera, 686-701.

Digitized by Google

Assemblea nazionale in Francia, 410-417.
Assemblea popolare in Atene istituita da Solone, 132; gli Ateniesi pagati per assistervi, 153; a Sparta, 109; presieduta dagli Efori, 111; relazioni di Licurgo coll' A., 117; Costituente in Francia nel 1789, 388 e 390; id. nel 1871-76, 394; Nazionale in Francia, 399-417.
Assemblee coloniali in Virginia, 1047; loro sviluppo, 1056, 1057.
Assemblee popolari, giudici di pace, in Inghilterra, 946.
Atene (Impero di), 84; costituzione di, 118 e seg.; arcontato, 119, 120; Solone, 121; la crisi, 121; legislazione draconiana, 122; legislazione solonica e sue vicende, 127 e seg.; Pisistrato, 138; Clistene, 141; sue riforme, 143; le nuove tribù, 144; e l'ostracismo, 148, 149; il potere del popolo, 151; Pericle, 154, 155; tramonto di A., 156; meteci, 157; schiavi, 158.
Atene, 118-159; la proprietà ad A., 1500.
Audit (Corte d') in Francia, 467.
Auditor, nello Stato Americano, 1202, 1204.
Augusto muta le istituzioni repubblicane in imperiali, 214-217.
Australia (Governo d'), 1023.
Austria, ha origine nella Marca orientale, 481; con Rodolfo d'Absburgo, 482; nella Confeder. germanica, 487; fuori della Germania, 492; e vedi i nn. 730-783.
Autogoverno locale, in Francia, nel medio evo, 356, 370.
Autonomie locali in Francia, 356-370, 380, 381, 383, 440 e seg.; in Prussia, 560-566, 570-572, 587 e seg.; in Austria, 773; in Ungheria, 782; nella Svezia, 785, 820; nella Norvegia, 830; in Inghilterra, 938 e seg.; agli Stati Uniti, 1184, 1188, 1206 e seguenti.

B

Baden, relazioni cogli altri Stati della Germania, 487, 491, 493, 496.
Balivi, uso e sviluppo dell' ufficio in Francia, 380, 381.
Ballot (voto segreto) agli S. U., 1146.
Basileus, arconte, 120.
Baviera, relazione cogli altri Stati tedeschi, 487, 491, 493, 496; amministrazione indipendente delle ferrovie, 547; servizi postali e telegrafici, 552; amministrazione dell'esercito, 554.
Beneficio feudale, 305; in Francia e in Inghilterra, 309.
Berlino (Amministrazione di), 616.
Bernadotte, 687.
Bilancio (Commiss. del) in Francia, 434.
Bilancio nazionale in Inghilterra, 881; nelle contee, 971-973.
Bluntschli C., Definizione dello Stato, 12.
Board of trade (Minist. del comm.) in Inghilterra, 876.
Boemia, acquistata dall' Austria, 732; storia della B., 740-742.
Bonapartisti in Francia, 394.
Borghesia (La) e la monarchia in Francia, 362.
Borghi inglesi (Rappresentanza dei) nella Camera dei Comuni, 848, 882, 891; relazioni geogr. colle contee nella rappresentanza parlam., 893; di contee, 955, 991; creazione e costituzione di B., 989-992; condizioni giudiziarie dei B., 993; classi e poteri dei B., 995-1000; e distretti urbani, 1001; in America, 1246 e seguenti.
Bosnia, 737, 751.
Brandeburgo (Marca di), 481 e seguenti.
Bundesgericht (V. Cost. feder. svizzera).
Bundesrath in Germania, sua composizione, 500; carattere, 500; rappresentazione dello Stato, 501; funzioni del *B.*, 504-509; suo ordinamento, 510-515.
Bundesrath svizzero (V. Cons. federale).
Burke Edmondo, sullo sviluppo delle Assemblee coloniali in America, 1056.

C

Camera dei deputati in Francia (Scioglimento della) determinato dal Presidente, 415, 418.
Camera dei deputati, in Prussia, 582-586; in Austria, 765; in Ungheria, 778-781.
Camera di Guerra e dei Demani, in Prussia, 562 e seg., 601; fusione della C., 567; Commissariati della C., 565.
Camere francesi (Sovranità delle), 399; come Assemblea Nazionale, 410-417; Governo delle C., 435; in caso di scioglimento illegale, 409.
Camere legislative (Genesi delle due), in Inghilterra, 852, 853; agli Stati Uniti, 1133-1136; nome dato alle due C. negli Stati Americani, 1138.

Digitized by Google

Canadà (Governo del), 1016-1022.
Cancelleria (Corte inglese della), sua origine, 847; sue divisioni, 920, 921.
Cancelliere imperiale in Germania, 533-539; nel *Bundesrath*, 510, 511, 540; e vice-cancelliere, 541; il C. federale svizzero, 685.
Cancelliere (Lord) in Inghilterra, 888, 925.
Cantonali (Assemblee) in Svizzera, 646-649; esecutive id., 650.
Cantoni (Governo dei) nella Svizzera, 643-662.
Cantoni in Francia, 456.
Capeti, concentrano il potere feudale, 323, 352, 371, 372.
Capi (Scelta dei), 40; eredità dei C., sostituiti dalla magistratura politica, 41; non signori, 47.
Carlomagno promulga la traduzione della legge romana, 297, 321; stabilisce il Sacro romano impero, 320.
Carolingi (Sviluppo e decadenza dei), 322.
Cassazione (Corte di) in Francia, 472; nei Cantoni svizzeri, 705; nella costituzione federale svizzera, 726.
Casta, o le *gens*, 8; organismo della città antica, 49; fratrie (le), 50; le città, confederazioni di *gentes*, 51; trasformazione politica dei parenti in sudditi, 60, 61.
Caste coloniali americane, 1050-1052; e costituzioni, 1368; loro azione sul moderno sviluppo politico, 1869 e seg.
Castelli e Comuni rurali in Prussia, 572.
Censore a Roma, 191.
Centurie, 163, 164; comizi delle C., 165.
Centurie create da Servio Tullio, 163; partecipano alla scelta dei consoli, 165-170; ulteriori funzioni civili delle C., 205.
Centurie inglesi e loro assemblee, 835.
Cesare (Giulio), il suo posto nella storia costituz. di Roma, 216.
Chiesa cattolica romana come forza un taria nel medio evo, 318, 319.
Circolo prussiano, 606-610; base della Amministrazione locale, 611; suoi Comitati, 607, 627; sue Diete, 608, 609; di finanza austriaco, 773.
Circondario in Francia, 347; voto per C., 402, 455.
Città (Diritto romano nelle) medioevali, 282; le C. medioevali romane, 298; feudalismo nelle C., 314; le C. e signorie feudali, 314; le C. della Lega Anseatica e Renana, 316; le C. e libertà nella Francia durante il medio evo, 360, 362; le C. medioevali e le Crociate, 363; privilegi delle C. in Francia nel medio evo, 364, 365; le C. e le forme di Governo, 366; tramonto dell'indipendenza delle C. francesi, 367; soggezione delle C. al re di Francia, 373; le C. della *Nuova Inghilterra* e il loro sviluppo, 1037; loro unione, 1038; loro forma di Governo, 1039.
Città antica, primo centro della confederazione, 49-52; contrasto coi centri moderni di popolazione, 49; confederazione di esse, 51; C. e la religione, 56; decadenza della C. antica, 57; assorbe le sue parti costituenti, 59-61; la C. di Solone, 118; la C. centro della vita politica antica, 241.
Città imperiali del Sacro romano impero, 483; amministr. delle C. in Prussia, 483; in Inghilterra, vedi Borghi; in America, 1246 e seg.; loro ordinamento, 1251-1253.
Cittadinanza (La), separata dalla monarchia, 243; romana e la legge, 272; nell'Impero germanico, 556; nella Svizzera, 660, 1124; nell'Austria-Ungheria, 760; nella Svezia-Norvegia, 811; agli Stati Uniti, 1119, 1120; elementi di confusione nella C., 1121; naturalizzazione, 1122, 1123; e la confederazione, 1125.
Cittadino, nell'antica Grecia ed a Roma, per completare l'appartenenza allo Stato, 52.
Civile servizio (Riforma del), 1330-1332; Commiss. per la riforma del C., 1351.
Classi (Le quattro) di Solone, 128; le cinque classi di proprietari di Servio, 163; non cittadini in Atene, 157; a Sparta, 104; a Roma, 177-190; nella politica dell'antichità, 244.
Clistene (Riforme di) in Atene, 141-148; successo delle misure costituzionali di C., 149; nuovi cittadini introdotti da C., 142; legislazione di C. sui Demi, 143; nuove tribù di C., 144; nuove fratrie, 145; estensione delle Corti per giurati, 147; ostracismo, 148; effetti delle riforme di C., 149-151.
Codice di Dracone, 122-126; primo di Roma, le XII Tavole, 253; di Teodosio, 280, 326; di Giustiniano, 280; di Alarico, 297, 326; di Sigismondo, 297; di Napoleone, 337, 342.

Digitized by Google

Codro, ultimo re di Atene, 118; famiglia di C. nell'arcontato, 119.
Colmar (Unione dei tre regni di Svezia, Norvegia e Danimarca a), 786.
Coloniale (Espansione) inglese, 1011; politica C. inglese, 1012-1014; poteri delle Corti C., 1024, 1025; governatori C. e loro poteri, 1027; ordinamento delle colonie nella Nuova Inghilterra, 1040; espansioni, 1040; società C. nel Sud, 1045.
Colonie greche e sistema coloniale greco, 70; costituzioni delle C., 71, 72; emendamenti costituzionali in Grecia, 73.
Colonie inglesi e loro Governo, 1011-1031; espansione delle C., 1031; politica delle C., 1012; nel Canadà, 1014; autonome, 1015; nel Canadà e nell'Australia, 1016, 1023; e Corti coloniali, 1024; della Corona, 1026; governatori delle C., 1027.
Columbia (Distretto di), 1266, 1268; Corte del distretto di C., 1317, 1320.
Comitati permanenti nelle legislature americane, 1141, 1142; del Senato federale, 1280-1283; della Camera federale dei rappresentanti, 1293-1298.
Comitato legislativo, francese, 431-434; del *Bundesrath* ted., 514; del *Reichstag* tedesco, 526.
Comitatus teutonico, 290, 293; e le relazioni feudali, 309.
Comitia centuriata, 165, 167; *tributa*, 181, 186; riducono nelle loro mani la maggiore autorità legislativa, 205; perdono ogni influenza, 206.
Comitia curiata, 160, 164, 170; eleggono i Tribuni, 178; sopravvivono ai mutamenti, 205; centuriati, creazione e carattere, 163, 165; scelgono i consoli, 166-168; ulteriori poteri dei *C.*, 205.
Comitia plebis, 181, 186, 205.
Commendatio feudale, 310.
Commercio (Il) e lo Stato, 1505.
Commercio fra i varî Stati, suo ordinamento agli S. U., 1116.
Commissione dipartimentale francese, 453.
Comunali (Consigli), Francesi, 461-464; Prussiani, 615, 616; Inglesi, 992; Americani, 1252, 1253.
Comune (Corti di) negli Stati americani, 1147; giudici di pace, 1151; Corti municipali o di contee, 1153; superiori, 1155; supreme, 1158; ultra supreme, 1159; di equità, 1164.
Comuni (Camera dei), origini, 254; carattere originale, 890; rappresentanza delle contee e dei borghi nella C., 891; riforme delle rappresentanze ai C., 894-900; elezioni e loro periodo, 901-904; convocazioni e proroghe, 905-908; ordinamento della C., 909; aula e sedute, 910.
Comuni rurali nel medio evo in Francia, 357; moderni francesi, loro ordinamento, funzioni, ecc., 457-467; i C. in Prussia, 612; le città in Prussia, 613-618; nella Svizzera, 660-662; in Austria, 773, 774; in Ungheria, 782; in Svezia, 821; in Norvegia, 829.
Concorrenza (Eguaglianza di), 1521.
Confederazione (Il principio della) nella società primitiva, 48-52; contrasto con lo Stato federale moderno, 1372-1376.
Confederazione del Reno, 487-489, 496.
Confederazione svizzera, sue manifestazioni in Germania, 484; la C. tedesca del 1815, 489; la C. della Germania del Nord, 491; la C. americana del 1781, 1067; sua costituzione, 1068; sua debolezza, 1067; la cittadinanza nella C., 1125.
Conflitti (Tribunale francese dei), 475; Corte prussiana dei C., 628; Assemblea federale svizzera come Corte dei, 701.
Conflitti legislativi sul divorzio negli Stati Uniti, 1109, 1110.
Conflitto di leggi agli S. U., 1108-1114.
Congresso della Confederazione, 1067-1069; degli S. U., 1273 e seg.; Atti del C., 1299-1305; e il potere esecutivo, 1285, 1298, 1334, 1355.
Connecticut (Carta del), 1051.
Conquista (Effetti della) sulle idee della razza e sulle istituzioni, 37; sulle costituzioni romane, 173, 199-203; sulle istituzioni teutoniche in Germania, 300-303; sulle istituzioni teutoniche in Inghilterra, 834.
Consiglieri privati della Corte sotto l'Impero romano, 228-237; nella Monarchia franca, 377.
Consigli di Prefettura in Francia, 469.
Consigli generali in Francia, 409, 447, 452.
Consiglio dei Quattrocento istituito da Solone, 131; dell'Areopago, 134.
Consiglio del Re in Grecia, 44.
Consiglio di Stato (*Staatsministerium*) in Prussia, 576.
Consiglio economico in Prussia, 579.

Digitized by Google

Consiglio federale svizzero, 664-677; sue funzioni varie, 675-679; nelle cause amministrative, 727.
Consiglio permanente (Il) in Inghilterra, 844; sua composizione, 845; suoi poteri, 846.
Consiglio privato inglese, sua derivazione dal Consiglio permanente, 854; il C. assume poteri giudiziari, 855; amministrazione del C., 883; Corte Suprema del C., 924.
Consilium tributum plebis, elegge i tribuni, 181.
Consoli (Si crea l'ufficio dei), 166; scelti dai *Comitia centuriata*, 166-168; relazione dei C. col Senato, 171, 172; opposizione contro l'ammissione di plebei all'ufficio di C., 192; durante l'Impero, 215, 216, 220; nelle città italiane, 359.
Consoli a Roma, 167.
Consuetudine (Autorità della), 27; durata, 28; immutabilità, 28; mutamenti successivi, 29; differenze nella C., 31; antagonismi, 32; contrasti, 33; le migliori prevalgono, 34; l'isolamento nella C., 35; trasformazione in Occidente, 36.
Conti (Corte dei) in Francia, sue origini, 378; in Germania, 577.
Conti (I), funzionari sotto la Monarchia franca, 477, 478, 480.
Contratto sociale e la formazione dello Stato, 14; secondo Hobbes, 14; secondo Locke, 14; difetti della teoria, 17; conclusione negativa, 20.
Controllore generale, sua posizione e poteri nella Francia anteriori alla Rivoluzione, 386.
Controllore nello Stato americano, 1202, 1204.
Costantino (Riforme governative di), 233-237; separa il comando civile dal militare, 233; divisione territoriale dell'Impero, 233-235; uffici provinciali civili sotto C., 233-235; e militari, 236; uffici diversi istituiti da C., 237.
Costituente (Assemblea) in Francia nel 1789, 388, 390; nel 1871 e seg., 394.
Costituenti (Funzioni delle), 1478, 1496-1503.
Costituzionale sviluppo dell'Inghilterra a paragone di quello dell'America, 1060 e seguenti.
Costituzione (La) e le libertà popolari, 1370, 1371.
Costituzione spartana, 101 e seg.; romana antica, 164; tendenza dell'ultima C. repubblicana, 204-206; la C. francese, 396; suo carattere, 398, 399; emendamenti, 399, 410, 411-414; svizzera, 635; suo carattere, 636-638; sue numerose garanzie, 639; garantisce le costituzioni cantonali, 641; emendamenti, 698; austro-ungar. del 1867, 743, 745; della Svezia, suo sviluppo oscillante, 788; suoi emendamenti, 830; inglese, 917; degli Stati Uniti e precedenti coloniali, 1071-1073; carattere del Governo da essa formato, 1074 e seg.; poteri ad essa attribuiti dal Governo federale, 1092; poteri tolti agli Stati, 1094, 1095; suo carattere generale, 1262; emendamenti, 1262.
Costituzioni greche, 100; misure conformi alle C. negli Stati americani, 1096, 1099, 1130; emendamenti delle C., 1101-1107.
Creta (Governo di), 79.

D

Dalmazia (La) acquistata dall'Austria, 736.
Danese (Il), 784.
Danimarca (Unione della) alla Svezia e alla Norvegia, 786.
Decemviri, 184, 253.
Dei, di famiglie private e della patria, nei tempi primitivi, 54.
Delegazioni austro-ungariche, 755.
Delfo, centro di un'Amfizionia, 75; influenza dell'oracolo di D., 77; centro di giuochi religiosi, 81.
Delia (Confederazione), 82, 83.
Delo (La Confederazione di) e la sua influenza su Atene, 82; trasformata nell'Impero Ateniese, 84.
Demi (nuove circoscrizioni ai tempi di Clistene), 143.
Demi ad Atene, 150.
Democrazia (Presente e futura prevalenza della), 104; la moderna, differente, nella forma, dall'antica, 1405; così nella sostanza, 1406; sviluppo della idea democratica, 1407.
Δῆμος (popolo), origine e caratteri del popolo Greco, 48.
Deputati (Camera dei) agli S. U., 1285 e seg.; rappresentanza proporzionale, 1286; elezione dei D., 1289, 1291, 1292; suo ordinamento, 1293, 1298; la Ca-

Digitized by Google

mera dei D. deve discutere per prima le leggi tributarie, 1304.
Deputati (Camera dei) in Francia, sua composizione, ecc., 402-404; scioglimento della Camera dei D. indetto dal Presidente, 415-418.
Deputati (I) nella legislazione americana, loro mandati, 1137; condizioni di eleggibilità, 1139; proporzione dei D. nella Camera americana, 1286, 1288.
Dieta Ungherese, 778-781.
Diocleziano (Divisione dell'Impero per mezzo di), 231, 232.
Dipartimenti francesi, organizzati da Napoleone, 390; loro organizzazione presente, 442-454.
Diritti privati (I) presso i Romani, 1484, 1485 e seg.; i D. politici e lo Stato, 1503.
Diritto privato teutonico (Influenza romana sul), 297; azione del D., 1463, 1464.
Diritto pubblico (Effetti del) romano sul territorio, 296; azione del D., 1462, 1464.
Diritto romano (Vedi Romano diritto).
Diritto romano (Il) nel sistema legislativo moderno, 325-350 (Vedi *Indice analitico*); suoi caratteri, 1431; esempio del D., 1441.
Disciplina statale spartana, 114-117.
Discussione (La) determina la forma delle istituzioni, 245; la D. scientifica determina i principî del diritto, 1426.
Dissocializzazione moderna dello Stato, 1492.
Distretti amministrativi in Prussia, 599, 604; loro giurisdizioni, 604-627; Circoli e amministrazioni locali, 611; Tribunali e amministraz. della giustizia, 618 e seg.; D. in Svizzera, 659; D. in Inghilterra: distretti rurali, 984; urbani, 986; diritto femminile al voto, 987.
Distretti sanitari, rurali, in Inghilterra, 986; urbani, 1001, 1002.
Distretti scolastici nella Gran Brettagna, 1007; amministrazione dei D. per mezzo del Consiglio privato, 883.
Dodici Tavole (Leggi delle), 187, 188; e il pareggiamento delle classi, 190; loro contenuto, 253; evoluzione delle leggi delle D., 254; *responsa*, 256.
Donne (Eleggibilità delle) in Inghilterra, 987; le D. e il diritto di voto agli S. U., 1145.
Dracone, leggi, 125; loro difetti, 126.
Durham (Lord) nel Canadà, 1014.

E

Ecclesia ateniese, 132.
Ectemori ad Atene, 122-125; e le leggi di Dracone, 126.
Editto pretorio (L'), 2601; codificazione dell'E., 279; autorità dell'E. nell'amministrazione della giustizia nelle Provincie di Roma, 268.
Efialte (Riforme di) in Atene, 153.
Efori di Sparta, 111, 112; Eponimo, 112.
Egei, influenze greche, 66, 67; distinzione degli E., 69.
Egeo (Colonie greche nell'), 67.
Elgin (Lord), sul potere dei governatori coloniali, 1019.
Eliasti, 147.
Eliea (Istituzione dell') ad Atene, caratteri e funzioni dell'E., 133; espansione dell'E. per opera di Clistene, 147.
Ellade (L') non è la Grecia, 62; migrazioni nell'E., 63; influenze fenicie, 66; colonie egee, 67; e il Mediterraneo, 68; e il sistema coloniale, 70, 71; riforme costituzionali nell'E., 73; unione e nazionalità, 74.
Ellenotami, funzionarî della Confederazione Delia, 82.
Emendamenti nella costituzione francese, 399, 410, 411; nella cost. tedesca, 499; nella cost. federale svizzera, 698; nella cost. svedese, 822; nella cost. norvegese, 830; nelle cost. degli Stati americani, 1101-1107; nella cost. federale d'America, 1262.
Eponimo, arconte, 120.
Equità (Tribunali di) negli Stati americani, 1163-1165; fusione della legge con l'E., 1164; l'E. come sorgente della legge, 1423-1425.
Erzegovina (L'), 737, 751.
Esecutivo (Attrib. amministrative e giudiziarie dell'), 436; nei Cantoni svizzeri, 650; federale, 663 e seg.; dello Stato, agli Stati Uniti, 1174-1182; federale e statale, 1183; suo carattere, 1185-1188; Governatori dell'E., 1189-1205; diffusione costituzionale dell'E., 1206; controllo legale, non gerarchico, 1208; federale (S. U.), 1323 e seg.; Senato, e Governo, 1283, 1298, 1334, 1335.
Esercito (Riforma dell') romano di Servio, 162-165; posizione e poteri dell'E. sotto

Digitized by Google

l'Impero, 227; amministrazione dell'E. in Germania, 553; nella Svizzera, 680; nell'Austria-Ungh., 750; nella Svezia e Norvegia, 806.
Etolia (Lega), 95; assemblea, 97.
Eupatridi, 124.
Eupatridi, ateniesi, e l'Arcontato, 120; Arconti, 121; divisioni di classi secondo la proprietà immobiliare. 128, 129; sotto la Costituzione di Solone, 130; riforme di Clistene, 142-147.

F

Facoltative, funzioni del Governo, 1479, 1504-1512.
Famiglia (La), sue origini: fu essa patriarcale? 5; greca e romana, 6; patriarcale, dalla F. allo Stato, 8; la F. unità primitiva, 22; la F. e lo Stato, 1533.
Famiglia, storia primitiva, 5; patriarcale, 5; F. primitiva derivata, 5; prove, 6; dalla F. allo Stato, 8; unità primitiva, 22; gruppi di F. formano le città, 51.
Federale (Controllo) in Svizzera, 681.
Federalismo (Evoluzione americana verso il), 1061.
Federico il Grande, 486.
Fenici (Influenza dei) sui Greci, 66.
Ferrovie (Amministrazione delle) in Germania, 546; effetti: agli S. U. le F. favoriscono l'idea nazionale, 1080.
Feudalismo, fusione delle consuetudini germaniche col diritto e con le idee romane, 299; sua definizione, 304; differenze locali nel sistema feudale, 309; conseguenze del F., 311-314; influenze unificatrici, 317-321; forze accentratrici del F., 322, 324; idea feudale della sovranità, 313; il F. e le città, 314; effetti del F. in Francia, 351, 353-355; il F. e le Crociate, 363, 372; il F. tedesco in contrasto col francese, 476 e seg.; il F. nella Svizzera, 630; il F. Normanno in Inghilterra, 839; sistema feudale inglese, 841; e la moderna monarchia, 1355; e le funzioni del Governo e della proprietà, 1489, 1491.
Finanza (Amministr. della) in Prussia, dai tempi di Federico il Grande, 563-564.
Finanza (Fonti della) nell'Impero germanico, 555; in Austria-Ungheria, 752.
Fini del Governo (Vedi *Indice analitico*).
Finni, 2.
Forza e autorità, fondamenti del Governo, 1387 e seg.; nelle società antiche e nelle moderne, 1389, 1390.
Forze che contribuiscono allo sviluppo del diritto, 1435; esempi del secondo Impero francese, 1436.
Fratrie, unione di *gentes*, 51; assorbite nelle città, 59; ordinamento politico delle F., 51; nuove F. di Clistene nell'Attica, 145.

G

Gabinetto, in Francia, 419, 421; in Inghilterra, origine, 856; sviluppo, 857; storia della responsabilità ministeriale, 858, 859; come esecutivo, 860, 887; il Governo non ne è membro, 861; posizione del G., 862; retribuzioni del G., 863; composizione del G., 864-867; responsabilità parlamentare del G., 868, 869; sue condizioni legali, 870; sue funzioni legislative, 871.
Galizia, 736.
Gemeinde (Comuni) nella Svizzera (Vedi Comuni).
Gens (Vedi Casa).
Gens, prima unità politica, 8; funzioni delle *G.*, 8; confederazioni di *G.* formano le città, 51; disgregazione politica, 61.
Gentium (*Jus*), caratteri, 262; non è legge internazionale, 263; influenza sul *jus civile*, 264; che cosa diventa nelle mani del pretore, 265; sua alta importanza, 267-271.
Germania (Il diritto romano in), 343-348.
Gerontes, presidenti patriarcali, 44.
Gilde, corporazioni commerciali medioevali, 315.
Giudici (Elezione dei) negli Stati Americani, 1168-1170; requisiti richiesti, 1171; nomina e durata dell'ufficio, 1315; relazioni reciproche, 1316.
Giuochi sacri, 81; loro influenza in Grecia, 81.
Giureconsulti, storia, 273; loro influenza, 274; sotto l'Impero, 275; e la legislazione imperiale, 278.
Giurìa (La) in Inghilterra nelle cause civili, 930.
Giurisdizione, del potere giudiziario federale, 1306, 1307; della giustizia federale, 1310-1314.
Giustizia (Amministrazione della) negli S. U., 1306-1322.

Digitized by Google

Giustizia (Amministr. della) in Francia, 456-472, 473; in Inghilterra, cause penali, 931, 932; nelle sessioni trimestrali e nelle piccole sessioni, 933; suoi caratteri, 934, 950; storia dei giudici di pace, 946, 947; funzioni amministrative della G. prima del 1888, 949.

Giustizia (La) nelle tribù patriarcali, 45; amministrazione della G. in Atene, 120, 133, 134, 147, 153-155; a Sparta, 108, 111, 113; in Francia, 335, 342, 380, 385, 468-475; in Germania, 503-555; in Prussia, 563, 564, 618-629; in Isvizzera, 677, 683; nei Tribunali cantonali, 703, 704; nella Corte federale, 712, 726; nelle cause amministrative, 727; in Inghilterra, 919-934; negli Stati della Unione Americana, 1147-1172; sotto il Governo federale (S. U.), 1306-1322.

Gneist, professore (Influenza del), sull'Amministrazione prussiana, 568.

Governatori coloniali (I), 1027; negli Stati Americani, 1174; mandato dei G., 1178; condizioni dei G., 1179; relazioni dei G. con gli altri funzionarî, 1183, 1187, 1206; attribuzioni e doveri dei G., 1189-1194.

Governo (Forme di), 1394 e seg. (Vedi *Indice analitico*).

Governo (Origine del), 1; forme primitive, 2; tipo comune originario, 2, 3; evoluzione del G., 4; teorie sulla formazione, 17-20; suoi principî, 21; evoluzione del G., 43 (Vedi *Indice analitico*).

Governo (Il), sue funzioni (Vedi *Indice analitico*).

Governo primitivo fondato sulla parentela, 4; sviluppo del G., 20; suo fondamento nella disciplina familiare, 21; il G. organo della società, 1393, 1518, 1522, 1528 (Vedi *Indice analitico*).

Governo Prussiano (Progresso dell'Accentramento del), 561 e seg., 600; fusione dei Commissariati della guerra con le Camere dei Demanî, 565; Camere Prussiane, 563, 564.

Gracchi, leggi e vicende, 212.

Gran Consiglio (Il) dei Re Normanni, 840; evoluzione costituzionale del G. e i Tribunali, 843 e seguenti.

Greater Britain, espansione coloniale inglese, 1031.

Grecia (Governi della) (Vedi *Indice analitico*).

Grecia (Governi della), 43 e seg.; Governi patriarcali, 44; monarchia omerica, 44; città, 51; religione, sacerdoti, 53; non è l'Ellade, 62; migrazioni nella G., 63; tribù diverse, 14; costituzioni della G., 100 e seg.; amministrazione reale, 159.

Greci, popoli (Migrazione dei), 63, 65; influenza dei Fenici sui G., 66; colonie, conquiste, movimenti, il Mediterraneo, 67, 69; sistema coloniale dei G., 70, 73; unione e nazionalità fra i G., 74; comunanza religiosa, 75, 77; aggregazione politica, 78, 80; giuochi e feste, 81; Oriente ed Occidente, 89, 98; soggezione dei G. a Roma, 99.

Guerra (Amministrazione della) agli Stati Uniti, 1341.

Guerra (Effetti della) sulla costituzione romana, 189; la G. civile agli S. U. completa l'Unione, 1082.

Gustavo Adolfo, 788.

Gustavo Wasa (Eriksson), 787.

H

Hardenberg (Conte), 567.

Hobbes Tommaso (Il *Leviathan* di), 14; principî di società politica, 14; teoria del diritto naturale, 14; teoria di uno *stato di guerra*, originale, 14.

Hohenstaufen (Gli), 482.

Home Rule, autonomia, in Ungheria ed in Boemia, 740, 741.

Hooker Riccardo, teorie sulle leggi di natura in relazione alle origini della società, 14.

I

Idea nazionale (Sviluppo dell') agli S. U., 1078 e seguenti.

Idee legali universali, 1449.

Iloti a Sparta, relazioni cogli schiavi, 103.

Imitazioni, 38; fra tribù, 38; e l'iniziativa industriale, 39.

Impeachment, accusa dei Ministri (Storia dell'), 858; scomparsa dell'*I.* in Inghilterra, 859.

Imperatore d'Austria, nella sua qualità di Imperatore-Re, 746, 748; in quella di Imperatore d'Austria, 761, 765; poteri dell'I. sulla legislaz. del *Reichsrath*, 770; come Re di Ungheria, 775.

Imperatore di Germania, 497, 498; partecipazione alla sovranità dell'Impero nella sua qualità di Re di Prussia, 500.

Digitized by Google

Imperatore Romano, sua istituzione, 214, 218; nazionalità degli ultimi imperatori romani, 226.
Impero Ateniese, 84.
Impero Germanico, origini del presente, 493, 496; Governo dell'I. (Vedi *Indice analitico*).
Impero Romano (Istituzione dell'), 209, 211-218; cause che lo determinarono, 203-212; creazione di nuovi uffici, 222; divisione fra Imperi d'Oriente e d'Occidente, 90, 99, 239, 240; effetti politici dell'I., 248; influenza del Sacro Romano I. nel medio evo, 320, 321.
Impero « Sacro Romano » (Istituz. ed influenza dell') nel medio evo, 320, 321; influenza dell'I. nella diffusione del diritto romano in Germania, 343; storia dell'I., 340 e seguenti.
Imposte (Leggi varie sulle) agli S. U., 1111; locali e governative agli S. U., 1257, 1258.
India (Governo dell') inglese, 1028, 1030.
Individualismo, sconosciuto nell'antica politica, 1408; nel Cristianesimo e nelle istituz. teutoniche, 1409; nel sistema feudale, 1410; distrutto dalla moderna monarchia, 1411; rinnovato dal Rinascimento e dalla Riforma, 1412.
Inghilterra (Influenza del diritto romano in), 349, 350.
Iniziativa (Il diritto di) nei Cantoni svizzeri, 654.
Iniziativa individuale e imitazione, 39, 40.
Iniziativa popolare nella Svizzera, 654; individuale, influenza dell'I. nella società primitiva, 39.
Intendente (L') francese, 383; e il Controllore generale, 386.
Intercantonale (Comitato) in Isvizzera, 728.
Internazionale (Diritto), 1457-1459.
Interno (Amministrazione dell') agli Stati Uniti, 1346-1349.
Interpellanze al Parlamento francese, 428.
Interpretazione e sviluppo del diritto romano, 254, 258-260, 274, 275; come sorgente di diritto, 1421, 1422.
Interrex, 168.
Interstatale (Legislazione) commerciale agli S. U., 1116; Commissione, 1151.
Ippei ad Atene, 128.
Irlanda (Amministrazione dell'), 887.
Irochesi, 2.
Istituzionali (Mutamenti), 40.
Istituzioni inglesi (Applicazione delle) in America, 1033, 1034, 1060 e seg.; evoluzione delle I., 1061.
Istruzione (Consiglio superiore della Pubblica) in Francia, 469.
Italia (Governo Romano dell'), 197.

J

Judex romano, 255-257.
Jus civile, 261; influenza del *Jus gentium* sul *J.*, 264, 271, 272, 274.
Jus gentium (Il) e il *Praetor peregrinus*, suo carattere, 262; il *J.* non è legge internazionale, 263; influenza del *J.* sul *jus civile*, 264, 271, 272, 274; il *J.* nelle provincie, 268; sanzionato dal «diritto naturale», 269-271; influenza dei giureconsulti sul *J.*, 274.
Jus respondendi, 275, 276.

L

Lagthing, norvegese, 825-827.
Landamman, nella Svizzera, 650.
Landeshauptmann oppure *Landesdirektor*, in Prussia, 594-597.
Landesherren, 480.
Landgemeinde, in Prussia, 572.
Landrath o sceriffo tedesco, 561, 565, 570, 572, 607, 608, 627.
Landsgemeinde, dei Cantoni svizzeri, 646-648.
Landtag, prussiano, 580-586; provinciale in Prussia, 764 772; nella Croazia-Slavonia, 783.
Lavori pubblici (I) e lo Stato, 1508.
Lavoro (Amministrazione del) agli S. U., 1351; lo Stato e il L., 1506.
Lega Achea, sua storia, 92; sua costituzione, 93, 94; Etolia, suo carattere e costituzione, 95, 97.
Legge (Formazione, esecuzione e interpretazione della), 1366, 1367; natura e sviluppo della L. (V. *Indice analitico*).
Legge ed etica, 1454.
Legge politica (Limiti della), 1461.
Leggi fondamentali nella Scandinavia. Il Governo comune: il Re, 796.
Leghe, anseatica e rènana, 316.
Legislativo (Potere) nei Cantoni svizzeri, 645-649; negli Stati Americani, 1128; ordinamento L. agli S. U. Parlamenti statali, non sovrani, 1132; sviluppo, 1362, 1365.

Digitized by Google

Legislatori antichi, 15; esagerazioni circa l'origine del Governo, 17.
Legislatori (I) nella tradizione antica, 15.
Legislazione nelle Presidenze patriarcali, 44; ateniese, 131, 132; spartana, 108, 109; romana, 160, 162, 171, 178, 181; sotto l'Impero, 219; sviluppo della L. nell'antica Roma, 247; caratteri della L. di Roma imperiale, 278; codificazione della L., 279, 280; formazione della L. al Parlamento francese, 431, 434; nei Cantoni svizzeri, 645-656; nella Monarchia duale austro-ungherese, 749 753; svedese e norvegese, 804, 805, 815, 825; in Inghilterra, 871, 916; diffidenza verso la L. negli Stati americani, 1140-1142; formazione della L. al Senato americano, 1280-1283, 1293, 1304; moderna L., fine della L., 1365; e amministrazione sotto il moderno sistema, 1384-1386; legislazione, 1427, 1428.
Legislazione statale americana (Caratteri della), 1088, 1089; suoi fini, 1091 e seg.; conflitti della L., 1108-1114.
Legittimisti francesi, 394.
Lex Visigothorum (La), 326.
Libertà nelle Colonie americane (Origine e sviluppo della), 1056-1058.
Licinie (Leggi), 192.
Licinie (Leggi) a Roma, 192.
Licurgo (Influenza di) nello sviluppo delle istituzioni spartane, 117.
Limiti naturali all'azione dello Stato, 1529-1532.
Locke (John), Governo civile, 14; sulla origine dello Stato, 14.
Londra (Il Governo di), 1004-1006.
Lord luogotenente (Il) inglese, 951.
Luigi IX, adozione del diritto romano e riforme giudiziarie, 335, 380; sviluppo dell'accentramento dell'amministrazione locale sotto L., 380, 381;
Luigi XIV (Governo di), 382.
Luigiana (Caratteri speciali delle leggi della), 1115.

M

Mac Mahon, maresciallo, 399.
Macedonia (Influenza della) sulla Grecia, 87; conquiste ed influenza della M. in Oriente, 88-90.
Maggioranza (Elezione a) in Francia, 405; forza moderna della M., 1413.
Magistratura politica (L'eredità sostituita dalla), 41.
Magnati (Casa dei) in Ungheria, 778.
Mala prohibita, 1452.
Marca orientale (Austria), 481, 482.
Margravio (Il), 481.
Marina (Amministraz. della) agli S. U., 1342.
Mario e Silla a Roma, 213.
Massachusetts (Statuto del), 1050.
Mastri di Palazzo, austrasiani, 322.
Medio evo (Governo nel) (Vedi *Indice analitico*).
Mediterraneo (Il) greco, 68.
Meteci ad Atene, 157.
Migrazioni (Effetti delle) sulle consuetudini e sulle istituzioni, 36, 37.
Militare (Comando) nel Governo teutonico, 290.
Ministeriale (Sistema) in Francia, 377; attuale, 419-430; nella Prussia, 573, 574, 576.
Ministeri (I) francesi, 420-438; sviluppo dei M. in Prussia, 573; nella Svizzera, 672-674; i M. comuni in Austria e Ungheria, 749, 750; i M. e le Delegazioni, 755; i M. austriaci, 762; i M. svedesi, 815; i M. norvegesi, 824; i M. inglesi, 873 e seg.; i M. sotto il sistema federale degli Stati Uniti, 1336-1351.
Ministri (Consiglio dei) in Francia, 419, 422; responsabilità dei M. in Francia, 427-430; in Prussia, 576; i M. e il Parlamento in Prussia, 580; in Isvizzera, 662-674; i M. e il Parlamento federale, 670; i M. austriaci, 762; i M. ungheresi, 775; i M. svedesi, 814; i M. norvegesi. 823, 824; i M. inglesi (vedi *Gabinetto inglese*); i M. e il Congresso Americano, 1283-1298; i M. e il Capo del potere esecutivo nei Governi moderni, 1381, 1382; i M. e l'Amministrazione, 1383; i M. e l'Amministrazione moderna, 1384-1386.
Misti (I Consigli) nella Svezia e Norvegia, 799.
Monarchia (Abolizione della) ad Atene, 118; a Roma, 106; la nuova M. teutonica, 301.
Monarchia, primitiva greca (Caratteri della), 44-48; la M., monarchia assoluta moderna, 1399, 1400; la M., monarchia moderna di regola « limitata », 1401; la M. e l'aristocrazia, 1402; la M. feudale, suo carattere, 1491.
Monogamia, 6.
Monopoli (I) ordinari, 1524, 1525.
Moravia, 733.

Digitized by Google

Morley Giovanni (Conclusioni di) sulle origini del Governo, 20.
Mosaiche (Influenza delle Istituzioni) sullo sviluppo europeo, 285.
Municipali (Corporazioni), 989-1002.
Museo nazionale agli Stati Uniti, 1351.

N

Napoleone (Codificaz. della legge francese per opera di), 337-342; ricostruzione dell' Amministrazione francese per opera di N., 389, 390.
Natura e forme di Governo (Vedi *Indice analitico*).
Naturale (Influenza della legge) degli stoici greci sui legislatori romani, 269, 270; legge naturale e legge dello Stato, 1460, 1461.
Nazionale (Consiglio svizzero), sua composizione, 687-692; sue funzioni, 696, 698.
Nazionale (Influenza del carattere) sulla legge, 1443 e seguenti.
Nazionalità fra i Greci, 74; la N. e sovranità degli Stati in Isvizzera, 639.
Normanni (I), 784.
Norvegia (Vedi *Indice analitico*, alla voce: Svezia e Norvegia).
Nuovo Messico (Legge del), 1115.

O

Odelsthing (L') norvegese, 828, 829.
Oligarchia (L') romana, 207.
Oriente (Ellenizzazione dell') per opera di Alessandro il Grande, 88; caratteri della civiltà greca nell'O., 89, 90.
Orleanisti, francesi, 394.
Ostracismo, istituito in Atene da Clistene, sua natura ed efficacia, 148.
Ottaviano, vedi Augusto.
Ottentotti, 2.

P

Parentela (Governi primitivi fondati sulla), 4, 17; persistenza dell' idea della P., 23; fittizia: adozione, 24; e religione nella società primitiva, 25; persistenza dell' idea della P., 29; la cittadinanza si distingue dalla P., 243.
Parlamentare (Responsabil.) in Francia, 427; in Germania, 533-536; in Svizzera, 670; in Austria-Ungheria, 755; in Austria, 762: in Ungheria, 775-777; in Isvezia, 814; in Norvegia, 823; in Inghilterra (storia della R.), 858, 859; attuale, 868, 869; nei varî sistemi moderni di Governo, 1384-1386.
Parlamentare (Riforma) in Inghilterra, 894-900.
Parlamento di Parigi, 335, 341, 379, 382.
Parlamento (Il), in Prussia, 583, 584; in Austria, 765; in Ungheria, 778; in Norvegia, 825; in Inghilterra, 891, 894-896; nelle Contee inglesi, 962; nelle Parrocchie inglesi, 978; nei distretti rurali, 985, 987; nei borghi inglesi, 992; negli Stati americani, 1121, 1143, 1144; nelle elezioni federali agli S. U., 1291, 1292.
Parlamento Inglese (Il), sua prima evoluzione, 848, 851; genesi delle due Camere del P., 852, 853; e i Ministeri, 858, 859, 868, 869, 871 (Vedi Camera dei Comuni e Camera dei Signori).
Parrocchia Inglese (Storia della), 975; la P. e la legge sui poveri, 976: riforma della P. dal 1894, 977, 985; poteri della P., 982; controllo della P., 983; la P. urbana, 984.
Partiti, nell'Assemblea nazionale francese nel 1871-1876, 395; nel *Reichstag* tedesco, 529.
Paterna (Autorità), prima forma del Governo, 21; prima sanzione dell'autorità, 22; carattere religioso della P., 53, 54.
Patriarcale presidenza e sacerdozio, 46.
Pays de coutume et de droit écrit, 327; *d'Etats*, francese, *Paesi a Stati*, 368-370.
Pellegrini (Padri) della Rivol. amer., 26.
Peloponneso (Guerra del), signific. della guerra del P. nella politica greca, 85.
Pentacosiomedimni ad Atene, 128.
Pericle (Influenza e riforme costituzionali di) in Atene, 154, 155.
Perieci spartani (Differenza dei) dai Meteci ateniesi, 104.
Persia (Guerre fra Atene e la), suoi effetti sulla Costituzione ateniese, 152.
Personale (Lo statuto) presso i Franchi, 295; in Italia, 326.
Pisistrato (Supremazia di) e relazioni con la Costituzione di Solone, 138-140.
Plebe romana, sua oppressione, 175; forza della P., 176; prima secessione della P., 185; difesa dai Tribuni, 178-180; la P. ammessa a prender parte

Digitized by Google

nella legislazione, 181; e nella pubblicazione delle leggi, 183, 186, 253; ammessa a far parte della magistratura, 190, 193.
Polemarco, arconte, 120; funzionari amministrativi, 159.
Poligamia, 7.
Polizia (La) in Inghilterra, 936; poteri di P. nei Consigli di contea, 974.
Pontefici (Evoluzione della legge nella interpretazione dei), 254; pretori romani, 259.
Popolo, nel senso generico, 48.
Post Office, inglese, 878; americano, 1344.
Poste e Telegrafi (Amministrazione delle) nell'Impero germanico, 551; negli Stati Uniti, 1117, 1118.
Poteri amministrativi e giudiziari dell'esecutivo, 436; esecutivo nei Cantoni svizzeri, 650; esecutivo e federale, 663 e seguenti.
Praefectus urbis, 222.
Prefetto francese (Il), 442-445; controllo del P. sulle Autorità locali, 454, 455, 461-467; il P. e il Consiglio di Prefettura, 469.
Presidente (Il) degli S. U., 1323; elezione del P., 1324; convenzione dei partiti nell'elezione del P., 1326; titoli per la elezione a P., 1327; stipendio, 1328; doveri e poteri del P., 1330-1332; successione presidenziale, 1333; il P. e il Congresso, 1334, 1335; comunicazioni del P., 1335.
Presidente (Il) in Francia, 415-418; relazioni del P. sul Gabinetto, 423-426.
Presidente Superiore (Il) nelle Provincie prussiane, 589-593.
Presidenza patriarcale greca, 44, 46, 47; istituzione della P., 242.
Pretore (Ufficio del), istituzione, 192; il P. urbano, quale giudice, 257; quale interprete della legge, 258, 260; c. il pontefice, 259; editto del P., 260; il P. *peregrinus*, 261, 266; funzioni del P., 261; il P. e il *jus gentium*, 262; aumento dei poteri del P., 265; il P. nell'amministrazione della giustizia, 268.
Preventivi (Bilanci) in Inghilterra, 881.
Prevosto (Ufficio del) nelle città medioevali francesi, 360; sotto Luigi IX, 380, 381.
Primogenitura, 55.
Primogenitura (La) rispetto alla religione nella società primitiva, 55.
Proconsoli, 201.
Procuratori e ufficiali giudiziari agli Stati Uniti, 1317.
Progresso, sue origini, 30.
Promiscuità sessuale, 7.
Proprietà (Corte dei ricorsi in materia di) agli S. U., 1313.
Proprietà (Ripartizione della) secondo Solone, 128, 129; personale P. dopo la guerra persiana, 152; tutela della P. a Sparta, 105, 1497-1499; nelle riforme di Servio Tullio, e nell'Assemblea delle Centurie, 162, 163; relazioni fra lo Stato e la P., 1496 e seguenti.
Proprietari (Colonie di), 1053.
Provincia, divisione militare in Francia, 384; precede il moderno distretto, 390.
Provincie romane (Amministraz. delle) sotto la Repubblica, 199-202; sotto l'Impero, 223-225, 230, 233-236; amministrazione della giustizia nelle P., 268; medioevali, Governo autonomo nelle provincie francesi (v. *Pays d'Etat*); le P. francesi, P. militari, 384; divisione nei moderni Dipartimenti, 390; prussiane, amministrazione delle P., 589, 597; Governo delle P. in Austria, 772, 773.
Provinzialrath, prussiano, 594, 597.
Prussia (La) rivale dell'Austria, 485; sviluppo della P. dalla Marca di Brandeburgo, 485, 486; storia del Governo in P., 559, 560, 570-572.
Pubblica istruzione (Intervento del Governo inglese in materia di), 1008; moderni sistemi di P., 1511, 1534.
Pubblica opinione (La). Il carattere del Governo e la P. negli S. U., 1075 e seg.
Pubblica opinione antica e moderna (La), 1391.

Q

Quaestores parricidii, 169.
Questore (Ufficio del) creato in Roma, 191.

R

Rappresentante (Poteri del), 1364.
Rappresentanza (La) e la politica, 1361; sviluppo della R., 1362, 1363.
Razze (Varietà di) in Austria-Ungheria, 739.
Re (Corte del Banco del), sue origini, 847; divisione dell' Alta Corte, 920, 921.

Digitized by Google

Re (I) greci, secondo Omero, 44-47; nella legislaz., 44; nella giustizia di tribù, 45; nel sacerdozio, 46; caratteri della supremazia, 47; posizione dei Re, 46; somiglianza dei Governi di Grecia e di Roma, 160; istituzioni e metodo di elezione, nel Governo di Roma, 160; ai Re succedono i Consoli, 166; Regno Unito di Svezia e Norvegia, 796, 797, 801-803; di Svezia, 811-813; elezione dei Re in caso di vacanza, 84; di Norvegia, 822; di Inghilterra, specie di Ministro permanente, 860; non membro del Gabinetto, 861; nella nomina dei Ministri, 863, 866.

Re (I due) spartani, loro origine, 107; loro subordinazione agli Efori, 111; loro funzioni giudiziarie, 113.

Reclami (Corte dei) agli S. U., 1312.

Referendum (Il) nei Cantoni svizzeri, 656; sua storia, 657; sua azione, 658; il *R.* federale svizzero, 699, 700; analogia con il *R.* svizzero agli S. U., 1097, 1099, 1100.

Reggente, nel Governo di Roma, 160.

Reichsgericht tedesco, 555-618.

Reichsrath austriaco, 765, 770.

Reichstag tedesco (Il), suo carattere, 516; sua composizione, 517-521; sessioni del *R.*, 524; organizzazione del *R.*, 526; elezioni dei funzionari del *R.*, 527.

Relazioni economiche fra l'Austria e l'Ungheria, 753.

Religione (La) e la parentela primitive, 24, 25; la R. e la tradizione, 26; e i sacerdoti nell'ordinamento sociale primitivo, 53.

Religione (La) e la parentela nell'ordinamento sociale primitivo, 24, 25; la R. e la tradizione; la R. e i sacerdoti nella costituzione della famiglia, 53; la R. e gli Dei privati, 54; la R. e la primogenitura, 55; la R. e la città, 56; la R. e le tribù (ai tempi di Clistene), 145; la R. e le comunità fra i Greci, 75, 77; la politica si separa dalla R., 246; la R. e il diritto romano, 251; la R. e la politica, 1419, 1420.

Religioso (Concetto) delle funzioni di capo, di padre, di re, nelle primitive confederazioni familiari, 46, 53-55.

Repubblica Romana (Principî della), 166; cause di decadenza, 203; decadenza della R., 206-208; amministrazione delle Provincie sotto la R., 199-202; cause della decadenza, 203, 210-213; rovina economica della R., 211; Terza R. francese (Proclamazione della), 393.

Responsabilità ministeriale (Vedi Parlamentare [Responsabilità]).

Rhode Island (Statuto del), 1052.

Riforma costituzionale (Periodo della) in Germania, 490.

Riksdag, Assemblea svedese con rappresentanza dei quattro ordini, 788; il *R.* attuale, 815-819.

Rivoluzione francese (Effetti politici della), 388, 389.

Roma, e i Greci d'Occidente, 98; conquista la Grecia, 99.

Roma (Governo di), 160; antichi Re, 160; evoluzione costituzionale di R., 161; riforme di Servio Tullio, 162; centurie, 163; comizi centuriati, 165; consoli, 167; plebe, 175; secessione della plebe, 177; e le terre pubbliche, 182; e le leggi delle XII Tavole, 183; lotte per i pubblici uffici, 191; leggi Licinie, 192; suddivisione degli uffici, 193; e il Governo d'Italia, 197; decadenza, 203; tendenza costituzionale, 204, 205; oligarchia, 207; decadenza della Repubblica, 208; l'Impero, 209; da Tiberio Gracco ad Augusto, 211, 212; Augusto, 214; esercito, 227; modificazioni al Governo, 228; riforme di Diocleziano, 231; di Costantino, 233.

Roma (Governo di). Vedi *Indice analitico;* attribuzione della proprietà a R., 1501.

Romani ed Inglesi (Raffronti fra), 1357, 1359; contrasti, 1360, 1361.

Romani (I) e gli Inglesi, analogie, 1357; e contrasti, 1360, 1361.

Romano (Diritto), sua diffusione, 249; caratteri, 250; e la giustizia nelle provincie, 268; e la legge naturale, 269; e la cittadinanza, 272; e la codificazione dell'editto, 279, 280.

Romano (Impero), 209; Augusto, 211; completamento del R., 218; legislazione del R., 219; uffici del R., 237; d'Oriente e d'Occidente, 239; scismi religiosi, 240-246.

Rotazione degli uffici, 1181.

Rousseau G. G., *Il contratto sociale*, 14.

Russia (Potere dello Czar nella), 1439, 1447.

S

Sanitario (Il servizio), funzione dello Stato, 1530.

Digitized by Google

Savigny, evoluzione del diritto, 1434.
Scacchiere (Corte inglese dello), sue origini, 847; il Cancelliere dello S., 880.
Scambio (Principî dello) nella società primitiva, 30, 32-41; per contrasto di costumi, 33, 34; per migrazioni e conquiste, 36, 37; per imitazioni e per iniziative individuali, 39-40.
Scelta nello sviluppo delle istituzioni, 20; dei governanti come primo gradino nello sviluppo della società primitiva, 40.
Sceriffo inglese (Lo), 942-945, 951; lo S. del Massachusetts, 1040; lo S. della Virginia, 1046; lo S. negli Stati Americani, elezioni dello S. e sue relazioni coi tribunali, 1172; differenze dello S. dall'ufficiale giudiziario, 1173.
Schiavi (Gli) ateniesi, 153; gli S. spartani, 103; gli S. romani esercitavano funzioni pubbliche inferiori, 212.
Schiavi a Sparta, 103.
Schiavitù (La) contro il nazionalismo agli S. U., 1081.
Schöffengerichte prussiani, 621.
Schulzen (Lo) nella Svizzera, 571, 572.
Scolastici (Distretti) inglesi, 1007.
Scozia (Amministrazione della) 887; amministrazione locale della S., 1010.
Scuole (Influenza delle) nello studio del diritto romano, 330; amministrazione delle S. in Inghilterra, 1007, 1008; agli Stati Uniti, 1254-1257.
Secessione (Prime minaccie di) nella Unione Americana, 1077.
Segretarî di Stato negli Stati Americani, 1195, 1201, 1204.
Semitiche (Razze), posto secondario delle R. nel nostro studio, 3.
Senato (Il) degli Stati Uniti; carattere e composizione del S., 1274-1278; presidenza del S., 1279-1284; composizione del S., 1280-1282; il S. e il potere esecutivo, 1283; partecipazione del S. alla nomina dei funzionarî, 1329-1331.
Senato francese (Composizione del), 406; influenza del Presidente sul S., 418; il S. riunito in Corte di Giustizia, 472.
Senato romano (Costituzione del) sotto i Re; riforme di Servio Tullio, 162; carattere e composizione del S. sotto la Repubblica, 171, 172; supremazia del S., 194; il S. centro dell'oligarchia, 207, 208; riforma del S. di Augusto, 215; supremazia di Augusto sul S., 216; posizioni e poteri del S. sotto l'Impero, 216, 218-221, 231, 278; ammissione di uomini notevoli delle provincie al S., 224; poteri del S., 1487.
Senatori (Mandati dei) negli Stati Americani, 1137; condizioni di eleggibilità dei S., 1139.
Servio Tullio (Riforme di), 162, 563.
Sessioni (Durata delle) negli Stati Americani, 1129-1131.
Signori (Camera dei), in Prussia, 579-585; in Austria, 765-769; in Inghilterra, sua composizione, 911-913; sue funzioni legislative, 914; riunita in Alta Corte, 915, 923.
Silla a Mario, 213.
Sindaci dei Comuni in Francia, 457-463.
Sistema amministrativo della Monarchia franca, 477 e seguenti.
Sistema delle spoglie in Francia, 425, 446.
Slavonia, 735.
Smithsoniana (Istituzione), 1351.
Socialismo (Il) e le industrie moderne, 1520.
Società (La) è un organismo, il Governo un organo, 1393, 1518, 1522, 1528; nuovi caratteri della S. politica, 1414; scopi e fini della S., 1022.
Solone, nella tradizione ateniese, 15; condizioni politiche di Atene prima di S., 118, 120; Solone, arconte eponimo, 121; riforme economiche di S., 127, 129; riforme politiche di S., 130-135; Pisistrato e le riforme di S., 139; nuovi principî introdotti da S. nella costituzione ateniese, 135; vicende della costituzione di S., 136, 137.
Sonderbund (Il), 635.
Sonderbund (La guerra del), 635.
Sopraintendente (Il) della pubblica istruzione in America, 1205.
Sorteggio (Elez. a) introdotta in Atene, 153.
Sovranità (Idea fondamentale della), 313; degli Stati nella Svizzera, 639; natura della S., 1445 e seg.; la S. secondo la scuola analitica, 1469, 1470.
Sparta (Vedi *Indice analitico*).
Sparta, solidità della sua costituzione, 101; sue conquiste, 102; schiavi ed iloti, 103; leggi sulla proprietà, 105; tutela dello Stato, 105; i due re, 107; anziani, 108; assemblea, 109; elezione degli anziani, 110; efori, 111, 112; la giustizia, 113; disciplina statale, 114; le donne, 115; evoluzione della costituzione di S., 116; Licurgo, 117.

Digitized by Google

Spartani (La conquista degli) della valle dell'Eurota, 102; gli S. e le loro conquiste, 102; relazioni fra gli S. e lo Stato, 105; gli S. e la disciplina statale, 114, 115.
Speaker (Lo) al Parlamento americano: suo potere, 1293; elezione dello *S.*, 1294; definizioni dello *S.*, 1295.
Stampa (Ufficio della) negli S. U., 1351.
Stato (Amministrazioni dello) agli S. U., 1338.
Stato (Origini dello), evoluzione dalla parentela e dalla famiglia, 4; lo S. e la famiglia patriarcale, 8; lo S. primitivo e il territorio, 10; lo S. moderno e il territorio, 12; teorie sullo S., 14; tradizioni antiche dello S. e legislazioni, 15; teorie sull'origine divina dello S., 16; verità sulle varie teorie dell'origine dello S., 17-19; mutamenti dello S., 58; tutela della proprietà dello S. a Sparta, 105, 1497, 1499; sudditanza romana, 292.
Stato federale moderno, differenza delle Confederazioni, 1372-1376; caratteri dello S., 1377-1379.
Stato federale svizzero, sua origine, 636-684, 712; sua composizione, 713; sua giurisdizione, 717-726.
Stati comunali e Distretti amministrativi in Prussia, 599-604; loro Comitati, 604-627; ordinamento elettorale del Circolo, 604-627.
Stati comunali in Prussia, 599.
Stati (Gli) dell'Unione, membri e loro revocabilità, 1086; caratteri e funzioni degli S. (Vedi *Indice analitico*).
Stati generali in Francia (Origine degli), 374; carattere e poteri degli, 375.
Stati Uniti (Governo degli) (Vedi *Indice analitico*).
Status (Legislazione primitiva dello), 13, 19-28.
Stein (Barone di), sue riforme, 568, 574, 588, 590, 614, 627.
Storthing (Lo) norvegese, 828, 829.
Strategi (Dieci) creati in Atene da Clistene, 149; relazione degli S. con l'arconte polemarco e nel comando, 149; funzionari speciali, 159.
Suffragio (Vedi Camera dei deputati).
Suntuaria (Legge), 1512.
Suprema Corte di giustizia in Inghilterra, 920, 921, 926, 928, 931.
Svezia (Vedi *Indice analitico*, alla voce: Svezia e Norvegia).
Sviluppo del Governo, forme primitive (Vedi *Indice generale*); sua evoluzione, 1352; ordinamento dello S., 1354; evoluz. naturale nell'antichità, 1354; contributo dell'Inghilterra al suo sviluppo politico, 1356 e seg.; contributo di Roma, 1357 e seguenti.
Svizzera (La Confederazione) e la sua indipendenza, 484 (Vedi *Indice analitico*).
Svizzera (La Repubblica), 634.
Syssitia, spartani, 114, 159.

T

Tabacco (Parlamento), 44.
Tavole XII (Istituzione delle), 187, 253; contenuto delle T., 188; diffusione ed interpretazione delle T., 254; applicazione delle T. dal Pretore, 258.
Teatro (Permesso al popolo di assistere al) in Atene, 155.
Tebe (Supremazia di), 86.
Telegrafi (Vedi Poste e).
Territori (I) degli S. U., 1270; tribunali dei T., 1319, 1320.
Territorio (Sovranità e sviluppo del) in Germania, 477, 480.
Territorio (Il) e lo Stato, 10-12; sviluppo delle relazioni fra il T., 10; limiti della sovranità dello Stato moderno ad un determinato T., 12; T. romano pubblico, 182; tutela del T. a Sparta, 105, 1497; ad Atene, 1500; nelle istituzioni teutoniche, 287; modificazioni del T. in seguito a conquiste, 302, 303.
Territorio federale (Il) agli S. U., 1265 e seguenti.
Tesoriere dello Stato (Il), 1203, 1204.
Tesoro (Amministrazione del) in Inghilterra, 879-882; negli Stati Uniti, 1339.
Tesmoteti (I) e loro uffici, 120.
Teti ad Atene, 128.
Teutoni (Istituzioni legali dei Romani e dei), 284; relazione fra i T. e Roma, 286; istituzioni primitive dei T., 287; Governo intercomunale dei T., 289; nobili, liberi e servi fra i T., 288; comando militare: il *Comitatus*, 290; principî di sudditanza fra i T., 290, 292, 293, 301; influenza del diritto romano sui T., 294-297; istituzioni dei T. nella Svezia e Norvegia, 785; i T. in Inghilterra, 833-835.
Teutoni (I) e le istituzioni della Svezia e Norvegia, 785; i T. e le origini della Costituz. inglese, 832, 835; influenza

Digitized by Google

del carattere nazionale dei T. sul sistema legislativo, 1444.
Town meeting, Assemblea di città in America, 1214, 1218 e seg., e altrove.
Township (Il), Comune americano, sue origini, 1214; assorbite in più vasta forma di Governo, 1216; disgregamento dei *T.*, 1217; sviluppo dei *T.* nella Nuova Inghilterra, 1218-1221; nel Nord-Ovest, 1222-1224; origini del *T.*, 1225; estensione dei *T.* agli Stati Uniti, 1226, 1227; organizzaz. del *T.* nella Nuova Inghilterra, 1228-1233; il *T.* negli Stati del Medio Atlantico, 1234-1238; i *T.* di Nuova York, 1236; i *T.* nella Pennsilvania, 1237; nel Sud, 1238; nella Virginia, 1237.
Transilvania (La), 735.
Tribù, 7; unione delle T. per formare lo Stato, 8; funzioni delle T., 8; imitazioni fra T., 38; unione, 50; e il culto, 51.
Tribù ateniesi (Le nuove) create da Clistene, 144; religione e organizzazione di T., 146.
Tribunali popolari (Espansione dei) sotto Clistene, 147; retribuzioni, 155; loro aumento, 150; i T. romani, 255-257; i T. francesi, 478; i T. prussiani, 621.
Tribuni (I) del popolo, 178-180; i T. militari, 191.
Triumvirato (Secondo e Terzo), 215.
Troia (Significato della guerra di), 31, 57, 78.
Turaniche (Poca importanza dello studio delle Razze) nel presente volume, 3.
Turchi, 2.

U

Ufficiali giudiziari agli Stati Uniti, 1317, 1318.
Ungheria (Acquisto dell') dall'Austria, 758 (Vedi *Indice analitico*).
Unione americana (Primi passi verso l'), 1065; la Confederazione dell'U., 1067, 1069; necessità di migliorare l'U., 1070; caratteri dell'U., 1074-1086; primi sentimenti verso l'U., 1076; prime tolleranze alle minaccie di secessione, 1077; completate dalla guerra civile, 1082.
Università, istituite con lo studio del diritto romano nel medio evo, 328.
Usurpazione (Provvedimenti contro la) in Francia, 409.

V

Veto popolare (Il) nei Cantoni svizzeri, 653; il *V.* dei Governatori americani, 1189-1194; il *V.* del Presidente degli S. U., 1299, 1300.
Vice-Cancelliere imperiale (Il) tedesco, 542.
Vice-Presidente degli S. U., 1279, 1323 1326.
Villaggi americani (Governo dei), 1246 e seguenti.
Virginia (Governo della), 1046, 1047.

W

Whitenagemot (Origine della) inglese, 837; poteri della *W.*, 838; modificazioni della *W.*, 840.
Württemberg (Relazione del) con gli altri Stati germanici, 487, 491, 493, 496; indipendenza del W. nell'Amministrazione delle poste e dei telegrafi, 552; il W. nell'Amministrazione militare, 554.

Z

Zeugiti ad Atene, 128.
Zollverein (Lo), 490.

Digitized by Google